



Zaporizhzhia National University

**EPISTEMOLOGICAL ASPECTS
OF TORT LAW TRANSFIGURATION
IN THE CREATION OF ANTI-CORRUPTION
LEGISLATION AND ITS ENFORCEMENT**

Scientific monograph

 **IZDEVNIECĪBA
BALTIJA
PUBLISHING**
2023

*Recommended for printing and distribution via Internet
by the Zaporizhzhia National University
according to the Minutes № 5 dated 22.12.2022*

REVIEWERS:

Luchenko Dmytro, Doctor of Law, Professor, Vice Rector for Academic Affairs, Yaroslav Mudryi National Law University;

Dikhtiiievskiy Petro, Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Administrative Law and Process of the Educational-Scientific Institute of Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv;

Botnaru Stala, PhD, Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of Law, Moldova State University (Republic of Moldova);

Emanuil Kolarov, Doctor of Law, Senior Lecturer at the Department of Public Law of the Faculty of Law, “Angel Kanchev” University of Ruse (Republic of Bulgaria).

Epistemological aspects of tort law transfiguration in the creation of anti-corruption legislation and its enforcement : Scientific monograph. Ed. T. Kolomoiets. Riga, Latvia : “Baltija Publishing”, 2023. 316 p.

CONTENTS

SECTION 1. Administrative-procedural tools to prevent corruption (Boiko I. V., Soloviova O. M.)	1
SECTION 2. The essence of the prohibition of implementing superiors’ decisions or instructions contradicting the law as an anti-corruption prohibition (Vitvitskyi S. S., Nazymko Ye. S., Riadinska V. O.)	18
SECTION 3. Administrative and legal mechanism for prevention of corruption in the field of health care in Ukraine (Volkova Yu. A.).....	27
SECTION 4. Prevention and settlement of a conflict of interest in the activity of public servants: state and ways of improving (Hubanov O. O., Berlach A. I.	43
SECTION 5. Administrative-tort means of overcoming corruption risks in the field of road traffic (Donenko V. V.).....	57
SECTION 6. Improvement of criminal law means of combating corruption (analysis of individual legislative initiatives) (Dudorov O. O.).....	68
SECTION 7. Anti-corruption tools during the legal regime of martial law in Ukraine: what should a statutory model be? (Kolomoiets T. O., Yevtushenko D. S.)	99
SECTION 8. Administrative-legal system of combating corruption in the conditions of martial law (Kolpakov V. K.)	117
SECTION 9. Civil society institutions’ fights against corruption through the prism of the functioning of advisory-consultative bodies: current state, existing challenges and measures to improve administrative regulation (Krainii P. I.)	130

SECTION 10. A system of anti-corruption priorities during the large-scale war in Ukraine (Kurinnyi Ye. V.)	160
SECTION 11. Prevention of corruption in the field of human health protection: organizational and regulatory support (Leheza Yu. O.)	174
SECTION 12. The administrative and legal mechanism for combating corruption torts as a component of the state security sector (Mekh Yu. V., Bielievtseva V. V.)	192
SECTION 13. Prohibition on inducing subordinates to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law as a measure to prevent corruption and corruption-related offenses (Nazymko Ye. S., Riadinska V. O., Buha H. S.)	212
SECTION 14. Prevention of corruption manifestations as a condition for maintaining state security (Nastiuk V. Ya.)	223
SECTION 15. Legal restrictions on receiving gifts amidst ensuring the integrity of the diplomatic service of Ukraine (Fedchyshyn S. A.)	245
SECTION 16. Forensic expert support for investigating corruption criminal offenses (Yusupov V. V.)	263
SECTION 17. Criminal law measures against legal entities for corruption offenses (Yushchyk O. I.)	280

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНІ ІНСТРУМЕНТИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Бойко І. В., Соловійова О. М.

ВСТУП

Антикорупційні стратегії є надзвичайно актуальними в Україні. У 2006 році Верховна Рада України ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції¹, що визначає пакет стандартів, заходів та правил, які всі країни можуть застосувати для зміцнення своїх правових норм та режимів державного регулювання у сфері боротьби з корупцією, а також Кримінальну конвенцію про боротьбу з корупцією (ETS 173)² і Цивільну конвенцію про боротьбу з корупцією³. Комітет Міністрів Ради Європи ухвалив Резолюцію (97) 24 «Про двадцять принципів боротьби з корупцією»⁴. Ці принципи рекомендовані державам-членам Ради Європи як основні ідеї, що мають бути закладені у відповідне національне законодавство.

Міжнародні зобов'язання Україна виконує, прийнявши низку законодавчих актів, спрямованих на протидію корупції. Закон України «Про запобігання корупції»⁵ займає серед них провідне місце.

Подолання корупції також є вимогою для євроінтеграційного руху України. Антикорупція є умовою для збереження статусу кандидата

¹ Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

² Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

³ Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.

⁴ Про двадцять принципів боротьби з корупцією : Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи. URL: <http://nkkspk.com.ua/UK/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropu-o-dvadcati-principax-borby-s-korruptsiej/>.

⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

в члені Європейського Союзу⁶. На цьому шляху Україна в 2022 році затвердила Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки⁷.

Крім того, нині в умовах воєнного стану спостерігається високий запит громадянського суспільства на добросчесне виконання службовцями всіх рівнів своїх владних повноважень, недопущення проявів корупційних дій і рішучу реакцію з боку держави на діяння кримінального чи адміністративного характеру, що кваліфікуються як корупційні. Науковці приділяють значну увагу проблематиці корупції в умовах війни. Низка публікацій присвячена цьому⁸.

Відзначимо, що з подібними проблемами стикаються й інші країни світу. Але важливим є те, як держави протидіють корупції, які

⁶ Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>.

⁷ Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>.

⁸ Крупнова Л.В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. ; Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 106–108.

Задерейко С. Корупція і війна: історія і сучасні стратегії. *Міжнародна правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16 липня 2022 року. Київ, 2022. С. 28–32. URL: <http://ir.librarynmu.com/bitstream/123456789/5116/1/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0.pdf#page=28>.

Нестеренко К., Булгакова О. Антикорупційна політика України в контексті війни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. № 77. Т. 2.

Самодай В., Ковтун Г. Корупція: загрози та наслідки для соціуму. *Економіка та суспільство*. 2023. № 49. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-49-67>.

Ясінь І. Державна політика у сфері запобігання і протидії корупції в умовах війни. *Omul, criminologia, știința, Ed. Ediția a 2-a, 24 martie 2023, Chișinău. Chișinău: Institutul de științe penale și criminologie aplicată*, 2023, Ediția a 2-a, Vol. 1. P. 307–310.

Воронятніков О., Зінов'єв Н. Особливості публічно-правових відносин в сфері запобігання корупції. *Наукові записки*. 2023. № 14. С. 255–159.

механізми боротьби передбачені законодавством, як вони використовуються на практиці⁹.

33 бали зі 100 можливих отримала Україна в Індексі сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index – CPI) за 2022 рік. Наш показник зріс на один бал, і Україна посіла 116 місце зі 180 країн¹⁰. Індекс сприйняття корупції – це показник, який з 1995 року розраховується міжнародною організацією Transparency International. Сама організація не проводить власних опитувань. Індекс розраховують на основі 13 досліджень авторитетних міжнародних установ і дослідницьких центрів.

Корупція – це не «здобуток» сучасної цивілізації, а явище, що має давню історію. Історики зафіксували один з перших випадків корупційних проявів, коли сицилійський фінансовий магнат закупив все залізо, завдяки чому створив повну монополію на ринку цього товару, а потім продавав його за ціною втричі дорожчою за попередню. Навіть в давні часи такі дії не можна було здійснити без участі державних чиновників¹¹. Отже, корупція є неодмінним супутником держави. Змінюється лише ставлення суспільства до неї. У демократичному суспільстві налагоджені механізми її запобігання та протидії, корупційні дії засуджуються державою, а толерантність до її сприйняття наближається до мінімальних показників.

Закон України «Про запобігання корупції» закріпив правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Крім правової регламентації, важливе місце відводиться організаційним засадам. Протягом останніх років в Україні були створені органи, діяльність яких так чи інакше спрямована на запобігання та боротьбу з корупційними проявами. Національне агентство з питань запобігання корупції – це орган, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Національне антикорупційне бюро України виконує повноваження щодо попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також

⁹ Бугера С.І. Досвід США у протидії корупції. *Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 98–100.

¹⁰ Маятник боротьби з корупцією в Україні: крок вперед після кроку назад. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>.

¹¹ Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749.

запобігання вчиненню нових. Вищий антикорупційний суд України здійснює правосуддя з метою захисту особи, суспільства та держави від корупційних і пов'язаних із ними кримінальних правопорушень та судовий контроль за досудовим розслідуванням цих кримінальних правопорушень. Ми не беремо до уваги спеціальні підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції в органах державної влади та різні громадські організації, що спеціалізуються на виявленні та протидії корупції. Ефективність їх діяльності буде не лише впливати на стан запобігання та протидії корупції, але й формувати відповідне ставлення суспільства до корупційних проявів.

Організаційно-правові механізми подолання корупції відіграють важливу роль в антикорупційних стратегіях. Однак, попри створення системи органів для здійснення функцій запобігання корупції, а також притягнення до відповідальності за корупційні правопорушення, проблема залишається вельми актуальною. Про це свідчать дані кримінальної статистики за 2022 рік, які дослідив експерт із антикорупції М. Хавронюк¹².

Очевидно, що пошук оптимальної моделі подолання цього явища в Україні має продовжуватися. У цій науковій статті ми проаналізуємо інші інструменти, що можуть бути застосовані для запобігання корупції в Україні. У 2022 році був прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗАП), який вступить у силу 15 грудня 2023 року. Цей законодавчий акт стане основним законом, що регламентуватиме діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування із вирішення індивідуальних справ щодо фізичних і юридичних осіб і прийняття за результатами розгляду адміністративних актів. Оскільки у такій діяльності цілком можливі прояви корупції, ми вважаємо, що важливо дослідити те, чи в Законі України «Про адміністративну процедуру» містяться приписи, що можуть слугувати запобіжниками корупційних проявів.

Сам факт прийняття ЗАП свідчить про наміри держави впорядкувати діяльність публічної адміністрації, привести її у відповідність до європейських стандартів. В основу цього законодавчого акту закладено європейські принципи належного адміністрування, що зафіксовані як елементи права на належне адміністрування у ст. 41 Хартії основних

¹² Хавронюк М. Цифри (НЕ) брешуть, або боротьба з корупцією за даними статистики. URL: https://pravo.org.ua/blogs/strong-tsyfry-ne-breshut-abo-borotba-z-koruptsiyeyu-za-danymy-statystyky-strong/?fbclid=IwAR0PJ6IogX-bvN3RN_W6BThbsIUcgConyUE-WtymYfqsnfobVw8YwIe33HQ.

прав Європейського Союзу¹³, а також в низці Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам¹⁴.

Положення Закону «Про адміністративну процедуру» можуть бути розцінені як інструменти запобігання та подолання корупції, адже їх застосування може нівелювати прояви корупційних дій або не допустити їх вчинення.

1. Подолання корупційних ризиків в умовах дискреції

Однією з новел ЗАП є закріплення певних правил реалізації дискреційних повноважень при прийнятті адміністративними органами рішень стосовно особи. Нині чинне законодавство не вміщує положень, які б регламентували те, яким чином представник влади застосовує розсуд під час вирішення справ. Повноваження, які характеризуються як адміністративний розсуд, є достатньо поширеними. Їх існування у сфері публічного адміністрування є доволі необхідним, адже передбачити всі можливі варіанти (умови) ситуації, яку треба розв'язати, неможливо, тому законодавець у багатьох сферах наділив органи державної влади та місцевого самоврядування можливістю на свій розсуд вирішувати справу. Але очевидно, що розсуд, для застосування якого не встановлено так званих червоних ліній, ризикує перерости у свавілля. Заборона свавілля Венеціанською комісією визначена елементом верховенства права. У доповіді «Про верховенство права» зазначено: «Хоча дискреційні повноваження потрібні для виконання владою певних завдань у сучасних складних суспільствах, вони не мають здійснюватися у свавільний спосіб. Здійснення повноважень у цей спосіб уможлиблює

¹³ Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text.

¹⁴ Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09.1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>.

Recommendation No. R (80) 2 Of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>.

Recommendation no. r (87) 16 Of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>.

Recommendation Rec (2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Council of Europe Committee of Ministers at 05.09.2001. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>.

Recommendation CM/Rec (2007) 7 of the Committee of Ministers to member states On good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>.

ухвалення істотно несправедливих, необґрунтованих, таких, що суперечать здоровому глузду, або деспотичних рішень, що є несумісним із принципом правовладдя»¹⁵.

Значимість дискреційних повноважень для сфери публічного адміністрування підкреслена через увагу до цієї проблеми Комітету Міністрів Ради Європи. Так, Рекомендація № R(80)2 визначає поняття дискреційного повноваження. Отже, це повноваження, що його адміністративний орган влади, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду. Тобто такий орган може обрати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає кращим за певних обставин.

Розтлумачити сутність дискреційних повноважень брався й Верховний Суд. Згадаємо науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією, підготовлений за дорученням голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 2018 року¹⁶.

Національне законодавство застосовувало категорію «дискреційне повноваження» у Наказі Міністерства юстиції України «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи» від 23 червня 2010 року № 1380/5 (Наказ втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. №1395/5)¹⁷.

Але до прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» жоден нормативно-правовий акт не встановлював правила, придатні для врегулювання застосування дискреційних повноважень. Зрозуміло, що сама сутність цих повноважень, їх призначення виключає можливість детальної регламентації порядку їх використання посадовими особами адміністративних органів. Натомість і повна відсутність приписів щодо їх застосування не сприяє забезпеченню верховенства права.

Лише Закон України «Про адміністративну процедуру» закріпив положення про умови, дотримання яких свідчатиме про законність здійснення дискреційних повноважень. Так, у ст. 6 ЗАП встановлено, що адміністративний орган може застосовувати дискреційне повноваження лише якщо воно закріплене законом. Отже, хоча б у загальних рисах можливість діяти або приймати рішення за адміністративним органом

¹⁵ Доповідь про правовладдя. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr).

¹⁶ Опубліковано науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018.

¹⁷ Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. № 1380/5 (втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. № 1395/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>.

має бути законодавчо закріплена. Крім того, дискреційне повноваження здійснюється в межах і спосіб, закріплений Конституцією та законами України. Така ситуація виникає, коли посадова особа, приміром, вирішує питання про те, яке стягнення та в якому розмірі накласти на особу в разі притягнення останньої до адміністративної відповідальності. Межі, в яких можливий вибір, окреслені в законодавчому акті. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення закріплює не лише санкції за адміністративні правопорушення, але й їх мінімальний і максимальний розміри. Реалізуючи дискрецію, посадова особа, яка розглядає справу, буде оцінювати обставини справи та обирати в межах, закріплених у КУпАП, вид стягнення та його розмір.

При цьому посадова особа має зважати на мету, задля досягнення якої їй повноваження надано, і враховувати принципи адміністративної процедури при розгляді справи й прийнятті рішення. Мета – це ціль, якої прагне досягнути адміністративний орган, реалізуючи дискреційне повноваження. Вона має бути орієнтиром для будь-якої діяльності.

Ще одним важливим положенням щодо застосування адміністративним органом розсуду є дотримання однакових підходів до вирішення однакових і подібних справ. Це забезпечить рівність осіб перед законом і сформує сталу адміністративну практику. Однак адміністративний орган може й відійти від попередньої позиції. Закон вимагає, щоб таке рішення було вмотивованим.

Окреслені положення щодо дотримання законності при застосуванні дискреційних повноважень є запобіжниками зловживання посадовими особами адміністративних органів своїми повноваженнями. Їх застосування може запобігти вчиненню корупційних правопорушень, адже воно вводить діяльність представників влади в межі, за які вони не можуть виходити.

2. Роль принципів адміністративної процедури у протидії корупції

У ЗАП значна увага приділена принципам адміністративної процедури. Вони є основоположними ідеями, закладеними в основу правового регулювання діяльності з прийняття адміністративних актів.

Одним із важливих принципів адміністративної процедури є безсторонність (неупередженість) адміністративного органу (ст. 9 Закону). Основна ідея цього положення – необхідність забезпечення однакового ставлення посадової особи адміністративного органу до всіх учасників адміністративного провадження. Закон декларує, що не допускається неправомірна зацікавленість адміністративного органу в результатах розгляду та вирішення справи, але в деяких випадках представник влади може мати до конкретної справи свій інтерес. У Законі України «Про

адміністративну процедуру» вміщені положення про способи вирішення конфлікту інтересів (потенційного та реального), що у посадової особи може бути при розгляді адміністративної справи.

ЗАП закріпив випадки, коли посадова особа не може брати участь у вирішенні справи. Це має місце, якщо: 1) вона є або була учасником такого адміністративного провадження чи його представником; 2) вона залучена або була залучена до участі в такому адміністративному провадженні як особа, яка сприяє розгляду справи; 3) вона є членом сім'ї або іншою близькою особою учасника адміністративного провадження або його представника; 4) вона бере участь в одному й тому самому судовому провадженні з учасником адміністративного провадження або його представником; 5) вона перебувала або перебуває у службовій чи іншій залежності від учасника адміністративного провадження чи його представника; 6) вона має або може мати приватний інтерес у результаті вирішення справи; 7) існують інші обставини, що викликають або можуть викликати сумнів у безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу. Отже, ЗАП не встановлює вичерпний перелік підстав для відводу (самовідводу), а говорить про будь-які інші обставини, що дозволяють сумніватися в безсторонності посадової особи. Це сприяє врахуванню обставин справи в кожному конкретному випадку, а отже, охоплює більше коло корупційних ризиків і їх подолання.

За наявності таких підстав посадова особа адміністративного органу зобов'язана заявити самовідвід. Крім того, учасник адміністративного провадження (будь-то адресат або заінтересована особа) може подати клопотання про відвід посадової особи адміністративного органу, яка розглядає справу.

У ЗАП також регламентовано процедуру відводу посадової особи адміністративного органу. Її алгоритм такий: перше – повідомлення керівнику адміністративного органу або голові колегіального органу про наявність підстав для відводу, при чому такий обов'язок покладено не лише на посадову особу або члена колегіального органу, а й на будь-яку іншу посадову особу адміністративного органу, якій стало відомо про наявність таких підстав; друге – прийняття рішення про відвід, а також вжиття заходів для своєчасного завершення адміністративного провадження. Такі рішення приймає керівник адміністративного органу або голова колегіального адміністративного органу. При цьому має бути визначено іншу посадову особу для розгляду адміністративної справи. Слід зазначити, що у відводі може бути й відмовлено, але таке рішення підлягає обґрунтуванню.

Рішення про відвід не обов'язково має бути прийнято. Це можливо, якщо визначити іншу уповноважену на розгляд справи посадову особу неможливо. У такому разі розгляд та вирішення справи здійснюються

під зовнішнім контролем відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

У Законі України «Про адміністративну процедуру» встановлені наслідки недотримання вимог щодо відводу посадової особи для забезпечення безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу – процедурні дії та процедурні рішення, вчинені (прийняті) такою посадовою особою або за її участю під час здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятий адміністративний акт можуть бути визнані протиправними.

Принагідно відзначимо, що особа може оскаржити відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) до прийняття адміністративного акта. Таким підходом законодавець наголосив на важливості забезпечення дії принципу безсторонності (неупередженості) посадової особи адміністративного органу.

Офіційність як принцип адміністративної процедури зобов'язує адміністративний орган збирати необхідні для розгляду справи документи та інші докази з власної ініціативи, у тому числі без залучення особи витребувати документи та відомості, отримувати погодження та висновки, необхідні для вирішення справи. Якщо документи та відомості, що потрібні в провадженні, перебувають у володінні адміністративного органу або іншого органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи або організації, що належить до сфери управління такого органу, то адміністративний орган самостійно їх витребує, не обтяжуючи цим особу.

Ці важливі положення нівелюють створення ситуації, коли посадова особа органу, що вирішує справу, зможе вимагати від громадянина або юридичної особи надання документів і відомостей, доступ до яких є в адміністративного органу.

Ще одним значимим приписом Закону є заборона відмови у прийнятті заяви. Навіть якщо остання містить недоліки або особа подає документи в повному обсязі, посадовець мусить прийняти та зареєструвати заяву і надати особі можливість виправити недоліки в заяві або надати документи, яких не вистачає (ст. ст. 42 і 43 Закону).

3. Залучення заінтересованих осіб до адміністративного провадження

Новелою Закону України «Про адміністративну процедуру» є введення в правовий обіг категорії «заінтересована особа». Під такою розуміють іншу (не адресата) особу, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт. Заінтересована особа є учасником провадження, вона наділена

низкою прав процедурного характеру, які вона може реалізувати в адміністративному провадженні для забезпечення своїх прав, свобод чи законних інтересів. Це важливе положення закладає нові підходи до розуміння сутності адміністративних справ: у тих випадках, коли особа подає заяву про виділення земельної ділянки під будівництво, про надання дозволів на діяльність, яка може негативно вплинути на безпеку людей або завдати шкоди навколишньому середовищу, виникають відносини не лише між цією особою та адміністративним органом, до провадження мають бути залучені й інші особи, якщо вони вважають, що вирішення справи може негативно вплинути на їх права, свободи чи законні інтереси.

Заінтересовані особи мають свою позицію щодо того, як слід вирішити адміністративну справу. Вони можуть подавати клопотання, надавати докази по справі. Їх статус в адміністративному провадженні максимально наближений до статусу заявника (адресата), хіба що вони не можуть відмовитися від розгляду поданої заяви.

На адміністративний орган покладено обов'язок повідомляти осіб, які мають право брати участь в адміністративному провадженні, про початок здійснення адміністративного провадження та залучати заінтересованих осіб до провадження.

Такий підхід сприятиме врахуванню інтересів різних осіб у тих випадках, коли адміністративний орган має розсуд при вирішенні справи. Очевидно, що це буде й запобіжником протиправних домовленостей між посадовою особою адміністративного органу та заявником. Адміністративний орган, приймаючи адміністративний акт, не зможе свавільно нехтувати позиціями заінтересованих осіб: якщо рішення буде несприятливим для них, воно має бути вмотивованим.

Заінтересовані особи, а також й інші, яких адміністративний акт стосується, вправі його оскаржити. А отже, зі вступом у силу Закону України «Про адміністративну процедуру» адміністративні органи вже мають зважати на те, що при вирішенні багатьох справ необхідно залучати заінтересованих осіб, намагатися знайти оптимальне рішення по справі.

4. Адміністративне оскарження в механізмі протидії корупції

Вважаємо, що розширення можливостей адміністративного оскарження також слугуватиме запобіганню корупції. При розгляді скарги справа переглядається, є можливість виправити помилки, поновити законність. Існує два способи захисту прав особи – судовий та адміністративний. Закон України «Про адміністративну процедуру» регламентує порядок подання, розгляду скарг в адміністративному порядку та прийняття по ним рішень.

Аналіз чинного законодавства дозволяє констатувати той факт, що особа не завжди має закріплену в законі можливість подати адміністративну скаргу на рішення, дію чи бездіяльність органу. Основною причиною такої ситуації назвемо відсутність вищого по відношенню до органу, чий адміністративний акт оскаржується, суб'єкта. Отже, для особи в багатьох випадках існує лише судовий порядок захисту порушених прав.

Натомість звернемо увагу на переваги адміністративного оскарження. Ідеться про оперативність розгляду скарги, безоплатність, можливість за результатами розгляду скарги вирішити справу по суті. Звісно ж, захист відомчих інтересів є тим чинником, який може нівелювати ці переваги. Лише коли у службовців державних і самоврядних органів сформується тверда позиція, що вирішити конфлікт, що виник із особою, «вигідніше», не виходячи за межі органу, тобто в межах адміністративного оскарження, цей спосіб захисту прав набуде пріоритетного значення. Згадаємо також ст. 124 Конституції України, де передбачено, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок урегулювання спору. На даний час жодний законодавчий акт не передбачає, що особа до звернення до суду за захистом прав має скористатися адміністративним оскарженням.

Згідно з загальним правилом скарга подається до вищого органу по відношенню до того, чий адміністративний акт оскаржується. Законодавчими актами також може бути передбачене створення спеціального суб'єкта для розгляду таких скарг. Приміром, Експертно-апеляційна рада з питань ліцензування розглядає скарги здобувачів ліцензії, ліцензіатів на дії (бездіяльність) органу ліцензування щодо порушення законодавства у сфері ліцензування.

Але не всі адміністративні органи мають вищий над собою орган. Така ситуація має місце, коли адміністративні акти приймають міністерства або коли органи місцевого самоврядування в силу своєї природи не мають вищих органів. Для таких випадків ЗАП передбачив можливість при адміністративному органі створити комісію з розгляду скарг. Таку ж комісію може утворити й той суб'єкт, який розглядає скаргу як вищий орган, тобто є суб'єктом розгляду скарг.

Комісія з розгляду скарг є колегіальним органом, до третини її членів можуть бути залучені представники громадськості. Всі інші – посадовці адміністративного органу.

При вивченні й розгляді скарги комісія не виносить остаточне рішення, вона лише рекомендує варіант вирішення суперечки керівникові органу. Але той у разі незгоди із запропонованим рішенням має мотивувати те рішення, яке він приймає.

Створення й функціонування комісій з розгляду скарг є принциповою новелою національного законодавства. Нині ще важко передбачити, чи будуть органи створювати їх. Але очевидно, що в законодавство в цій частині закладена вдала ідея, адже завдяки такому підходу, по-перше, в особи розширяться можливості для адміністративного оскарження; по-друге, в адміністративного органу з'явиться шанс переглянути рішення, не доводячи спір до судового провадження (а це, крім усього, економія коштів і часу працівників); по-третє, присутність представників громадськості дозволить поглянути на справу не з точки зору службовця, що може бути вельми корисним; по-четверте, закладені в ЗАП механізми розгляду скарги слугуватимуть запобіжниками свавільних і корупційних дій керівника органу, який приймає остаточне рішення по скарзі, але мусить брати до уваги позицію комісії з розгляду скарг.

Принагідно відзначимо, що коли скаргу розглядає суб'єкт, спеціально створений для цього, то показник задоволених скарг доволі високий, що свідчить про відсутність відомчої заінтересованості та відомчих інтересів у осіб, які ці скарги розглядають. До такого висновку можна дійти, аналізуючи рішення Експертно-ліцензійної ради із розгляду скарг у сфері ліцензування¹⁸.

Отже, вважаємо, що утворення комісій з розгляду скарги дозволить не лише оптимізувати сам розгляд, а й стане чинником для запобігання зловживанням посадовцями своїми службовими повноваженнями.

5. Визнання адміністративного акта недійсним як інструмент поновлення законності

Закон України «Про адміністративну процедуру» вміщує положення про відкликання та визнання недійсними адміністративних актів. Йдеться про те, щоб адміністративний орган мав повноваження припиняти дію ним же прийнятих рішень. Ще в 2009 році перед Конституційним Судом України було поставлено питання про те, чи може орган місцевого самоврядування скасовувати (в термінології, чинній на той час) свої рішення. Конституційний Суд України зазначив, що таке право логічно випливає з положень Конституції та законів України, але скасування має бути не свавільним, а здійснюватися за правилами, закріпленими в законі¹⁹.

¹⁸ Державна регуляторна служба України : вебсайт. URL: <https://www.drs.gov.ua/licensing-category/rishennya-ear/>.

¹⁹ Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. № 7-рп/2009. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text>.

І лише ЗАП врегулював ці питання. Адміністративний орган може визнати недійсним протиправний адміністративний акт і відкликати правомірний, якщо будуть для цього підстави.

Закон встановлює умови правомірності та протиправності адміністративних актів. Так, адміністративний акт є правомірним, якщо він прийнятий компетентним адміністративним органом відповідно до закону, що діяв на момент прийняття акта. Натомість, якщо адміністративний акт не відповідає цим умовам, він вважається протиправним. Зокрема, таким акт буде у разі, якщо він прийнятий адміністративним органом, що не мав на це повноважень; або використав дискреційні повноваження незаконно; або суперечить положенням закону щодо форми та змісту адміністративного акта; або порушує норми матеріального права; або не відповідає принципам адміністративної процедури.

При чому порушення адміністративним органом передбаченої законом адміністративної процедури, якщо воно не вплинуло і не могло вплинути на правомірність вирішення справи по суті, не спричиняє протиправності адміністративного акта.

Отже, ЗАП встановлює можливість визнання адміністративного акта недійсним, а це означає, що у разі допущення порушень при його прийнятті або зловживанні дискреційними повноваженнями настають юридичні наслідки, що полягають у припиненні дії адміністративного акта.

Законом встановлено строк для визнання протиправного акта недійсним. За загальним правилом, це три місяці з дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання адміністративного акта недійсним, але не пізніше трьох років з дня прийняття адміністративного акта, а щодо адміністративного акта, який потребує виконання, не пізніше трьох років з дня завершення його виконання.

Водночас цей строк не застосовується до протиправного адміністративного акта, що використовується або створює умови для вчинення дисциплінарного, адміністративного та/або кримінального правопорушення. Законом встановлено, що такий адміністративний акт визнається недійсним незалежно від дати його прийняття або завершення виконання.

Такий підхід законодавця гарантує, що жодне рішення, прийняте посадовою особою із застосуванням корупційних дій, не залишиться чинним, а отже, для особи – адресата адміністративного акта – наслідки корупційних дій представника влади будуть негативними.

Принцип законності в адміністративній процедурі вимагає того, щоб адміністративний орган, що порушив право, свободу чи законний

інтерес особи, був зобов'язаний за власною ініціативою протягом розумного строку з дня виявлення порушення поновити право, свободу чи законний інтерес, не чекаючи подання скарги чи пред'явлення позову та запобігаючи повторенню порушення у майбутньому (ч. 5 ст. 6 Закону).

Водночас законодавець захищає довіру (інтерес) особи до збереження чинності адміністративного акта: протиправний адміністративний акт, що не порушує права, свободи чи законні інтереси інших осіб, не завдає їм шкоди, не використовується та не створює умов для вчинення адміністративного або кримінального правопорушення, не може бути визнаний адміністративним органом недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконана, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманими на підставі такого адміністративного акта, чи змінила в інший спосіб свій уклад життя, і її законний інтерес (довіра) щодо збереження чинності адміністративного акта переважає публічний інтерес у визнанні адміністративного акта недійсним. Довіра особи ґрунтується на її праві вчиняти дії на підставі адміністративного акта без урахування того, що такий акт може бути визнано недійсним у майбутньому.

ВИСНОВКИ

Таким чином, якісно з юридичної точки зору сформульовані приписи законодавчих актів та запроваджені механізми їх реалізації, безумовно, слугують інструментами запобігання та протидії корупції. Важлива роль у цьому відведена приписам Закону України «Про адміністративну процедуру», що виступають основними правилами для посадовців державних органів і органів місцевого самоврядування при прийнятті ними рішень стосовно особи. Орієнтування у цій діяльності на принципи адміністративної процедури дозволить не лише не допустити порушення прав, свобод і законних інтересів громадян, бізнесу та громадських організацій, але й нівелювати корупційні загрози, що можуть створювати ризики розвитку суспільних відносин удусі верховенства права та забезпечення прав людини. ЗАП у цьому сенсі закріплює не лише принципові законодавчі положення, а й механізми їх впровадження та контролю за діяльністю публічних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.
2. Про ратифікацію Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією (ETS 173) : Закон України від 18.10.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.
3. Про ратифікацію Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією : Закон України від 16.03.2005 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text.
4. Про двадцять принципів боротьби з корупцією : Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи. URL: <http://nkkspk.com.ua/UK/rezolyuciya-97-24-komiteta-ministrov-soveta-evropy-o-dvadcati-principax-borby-s-korrupciej/>.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
6. Кандидат авансом: 7 вимог, які має виконати Україна, щоб ЄС не скасував її новий статус. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/06/18/7141516/>.
7. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#n93>.
8. Крупнова Л.В. Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. ; Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'янчука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 106–108.
9. Задерейко С. Корупція і війна: історія і сучасні стратегії. *Міжнародна правова оцінка російської воєнної агресії в Україні та захист фундаментальних прав людини* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 16 липня 2022 року. Київ, 2022. С. 28–32 URL: <http://ir.librarynmu.com/bitstream/123456789/5116/1/%D0%9C%D1%96%D0%B6%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%BD%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D0%BE%D1%86%D1%96%D0%BD%D0%BA%D0%B0.pdf#page=28>.
10. Нестеренко К., Булгакова О. Антикорупційна політика України в контексті війни. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2023. № 77. Т. 2.
11. Самодай В., Ковтун Г. Корупція: загрози та наслідки для соціуму. *Економіка та суспільство*. 2023. № 49. URL: <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-49-67>.

12. Ясінь І. Державна політика у сфері запобігання і протидії корупції в умовах війни. *Omul, criminologia, știința*, Ed. Ediția a 2-a, 24 martie 2023, Chișinău. Chișinău: Institutul de științe penale și criminologie aplicată, 2023, Ediția a 2-a, Vol. 1. P. 307–310.

13. Воронятников О., Зінов'єв Н. Особливості публічно-правових відносин в сфері запобігання корупції. *Наукові записки*. 2023. № 14. С. 255–159.

14. Бугера С.І. Досвід США у протидії корупції. *Актуальні проблеми протидії корупції в Україні в умовах воєнного стану* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Рівне, 14 берез. 2022 р. Міжнародний економічно-гуманітарний університет ім. академіка Степана Дем'ячука. Львів – Торунь : Liha-Pres, 2023. С. 98–100.

15. Маятник боротьби з корупцією в Україні: крок вперед після кроку назад. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/>

16. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_35749

17. Хавронюк М. Цифри (НЕ) брешуть, або боротьба з корупцією за даними статистики. URL: https://pravo.org.ua/blogs/strong-tsyfry-ne-breshut-abo-borotba-z-koruptsiyeyu-za-danymy-statystyky-strong/?fbclid=IwAR0PJ6logX-bvN3RN_W6BTbhsIUcgConyUE-WtymYfqsnfobVw8YwIe33HQ

18. Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 груд. 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text

19. Resolution (77) 31 On the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 28.09. 1977. URL: <https://rm.coe.int/16804dec56>

20. Recommendation no. r (80) 2 Of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities : Council of Europe Committee of Ministers at 10.03.1980. URL: <https://rm.coe.int/16804f22ae>

21. Recommendation No. R (87) 16 Of the Committee of Ministers to member states on administrative procedures affecting a large number of persons : Council of Europe Committee of Ministers at 17.09.1987. URL: <https://rm.coe.int/16804eaa5c>

22. Recommendation Rec(2001) 9 of the Committee of Ministers to member states on alternatives to litigation between administrative authorities and private parties : Council of Europe Committee of Ministers at 05.09. 2001. URL: <https://rm.coe.int/16805e2b59>

23. Recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Committee of Ministers to member states On good administration. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site>

24. Доповідь про правовладдя. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev2-ukr_](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev2-ukr_)

25. Опубліковано науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб'єкта владних повноважень. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/pro_sud/naukovi_visnovki/nauk_visnovok_01_03_2018.

26. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 23.06.2010 р. №1380/5 (втратив чинність на підставі Наказу Міністерства юстиції України від 24.04.2017 р. №1395/5). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1380323-10#Text>.

27. Державна регуляторна служба України : вебсайт. URL: <https://www.drs.gov.ua/licensing-category/rishennyu-ear/>

28. Рішення Конституційного Суду України у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування від 16.04.2009 р. № 7-пп/2009. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09#Text_

Information about the authors:

Boiko Iryna Volodymyrivna,

PhD in Law,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University

Soloviova Olha Mykolaivna,

PhD in Law,

Senior Lecturer at the Department of Administrative Law

Yaroslav Mudryi National Law University

**THE ESSENCE OF THE PROHIBITION OF IMPLEMENTING
SUPERIORS' DECISIONS OR INSTRUCTIONS
CONTRADICTING THE LAW AS AN ANTI-CORRUPTION
PROHIBITION**

Vitvitskyi S. S., Nazymko Ye. S., Riadinska V. O.

The Law of Ukraine dated 14.10.2014 No. 1700-VII “On Prevention of Corruption” (hereinafter referred to as the Law No. 1700-II)¹ imposes on persons defined in this regulatory legal act a subjective legal obligation of a passive type, under which they must refrain from specific forms of behavior – legal prohibitions and restrictions introduced by the legislator in order to prevent corruption. All prohibitions and restrictions set forth in Law No. 1700-II can be divided into two blocks: 1) prohibitions and restrictions directly aimed at preventing the emergence of a potential conflict of interest in the activities of persons authorized to fulfil the functions of the state or local self-government (hereinafter referred to as special subjects) and hence preventing them from committing corruption and corruption-related offenses (anti-corruption prohibitions and restrictions); 2) prohibitions and restrictions driven by the need to ensure the effective functioning of the corruption prevention system in Ukraine.

Anti-corruption prohibitions and restrictions comprise ones on the receipt of gifts, concurrent employment and dual jobholding, conclusion of employment contracts; prohibitions on the use of official powers or one’s position and related opportunities, conclusion of agreements on property management, use of official powers in the interests of political parties or their units or individual politicians, implementation of management decisions or instructions if they contradict the law, disclosure or use of information that has come up in connection with the exercise of official powers, the direct subordination of close persons, etc.

Prohibitions and restrictions caused by the need to ensure the effective functioning of the corruption prevention system in Ukraine involve ones on the activities of members of the Competition Committee for the selection of the Head of the National Agency, prohibitions on the activities of the Head, Deputy Head of the National Agency, officials and officers of their administration, restrictions arising from the need to submit a declaration of a

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

person authorized to perform the functions of the state or local self-government, its publication, control and verification, as well as monitoring the lifestyle of the declaration's subject, prohibition of disclosure of information about the whistleblower, their close persons or other data that can identify the whistleblower, their close persons, etc.

Anti-corruption restrictions are widely discussed in academic and journalistic communities, because they directly affect the financial-economic and socio-political realities in the state, the development level of legal culture and legal consciousness in society, social well-being, and public confidence in government and its institutions. The study of the anti-corruption restriction on joint work with close persons was conducted by V.I. Benedyk², S.Yu. Boiko³, D.V. Hudkov⁴, I.V. Didenko⁵, S.M. Pantelieiev⁶, S.P. Rabinovych⁷, M.V. Fomina, and V.V. Kuzmenko⁸. Prohibitions on the use of official powers in the interests of political parties or their units or individual politicians were considered by N.V. Hryhorchuk⁹, M.P. Svirin¹⁰, and S.V. Kivalov¹¹. Separate aspects of the prohibition of disclosure or use of information that has come up in connection with the exercise of official powers are highlighted

² Бенедик В.І. Щодо застосування обмежень спільної роботи близьких осіб до завідуючих структурними підрозділами закладів охорони здоров'я. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2017. Вип. 1-2(33-34). С. 172.

³ Бойко С.Ю. Переведення і звільнення працівника у випадку порушення обмеження спільної роботи близьких осіб. *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 136.

⁴ Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. С. 9.

⁵ Діденко І.В. Непотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 103.

⁶ Пантелєєв С.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень у діяльності поліцейських в Україні : дис. ... докт. філософії в галузі права. Київ, 2021. С. 148.

⁷ Рабінович С.П. Неформальні практики публічної влади як форма дії фактичної конституції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3(74). С. 108–116. URL: http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/vapny_2013_3_16.pdf.

⁸ Фоміна М.В., Кузьменко В.В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин. *Економічний вісник університету*. 2013. Вип. 21(1). С. 183.

⁹ Григорчук Н.В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад. URL: <http://kds.org.ua>.

¹⁰ Свірін М.П. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної Української держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 155.

¹¹ Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права*. 2012. Вип. 68. С. 12.

in contributions by V.O. Nehodchenko¹², S.V. Senyk¹³, and I.V. Kostenko¹⁴. Some publications also have dealt with other anti-corruption restrictions; however, scientific realm lacks the study of the anti-corruption prohibition on implementing superiors' decisions or instructions if they are against the law.

Article 44 of Law No. 1700-VII enshrines prohibition of implementing superiors' decisions or instructions if they are against the law: special subjects, despite private interests, shall refrain from implementing superiors' decisions or instructions if they are against the law; independently evaluate the lawfulness of superiors' decisions or orders and the possible harm that would be caused if such decisions or orders were implemented; in the case of receiving decisions or orders which the mentioned persons regard as unlawful or threatening to legally protected rights, freedoms and interests of individual citizens, legal entities, state or public interests, they shall immediately and in writing notify the head of the agency, enterprise, institution, or organization where they work, while elected persons shall notify the National Agency¹⁵.

Persons subject to the prohibition of implementing superiors' decisions or orders if they are against the law are not all special subjects but only those who are subordinate to managers, that is, subordinates. According to explanatory dictionaries, a subordinate is a person who is dependent on someone/something, subordinate to someone/something¹⁶; a person who is under the authority of someone or administratively dependent on someone¹⁷.

The prohibition of implementing illegal orders or instructions is enshrined in Article 60 of the Constitution of Ukraine and Article 41 of the Criminal Code of Ukraine. Thus, Article 60 of the Constitution of Ukraine states that no one is obliged to execute rulings or orders that are manifestly

¹² Негодченко В.О. Сутність інформації з обмеженим доступом в органах Національної поліції України. *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 132.

¹³ Сенік С.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом : дис. ... докт. філософії в галузі права. Львів, 2020. С. 146.

¹⁴ Костенко І.В. Проблеми правового захисту персональних даних у діяльності Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1(15). С. 296–303. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6686/1/26.pdf>.

¹⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

¹⁶ Словник української мови : в 11 т. / ред. кол. І.К. : Білодід (гол.) та ін. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5 : Н–О. С. 77.

¹⁷ Ibid. С. 548.

criminal¹⁸, and Part 4 of Article 41 of the Criminal Code of Ukraine stipulates that a person, who obeyed a patently criminal order or command, shall be criminally liable on general grounds for the acts committed in pursuance of such order or command¹⁹. The consolidation of the above norms in statutory acts is the actualization in the law of Ukraine of the doctrine of “intelligent bayonets” under which public officials shall not automatically obey the instructions of their chiefs (commanders) and are obliged to refuse to obey patently illegal orders²⁰. The doctrine took shape within some international documents: the Charter of the Nuremberg Tribunal: Article 8 states that the reference to the order of a superior shall not free him from responsibility, but may be considered in mitigation of punishment if the Tribunal determines that justice so requires²¹; the Rome Statute of the International Criminal Court: Article 33 stipulates that an order of a superior shall not relieve a person of criminal responsibility unless: 1) the person was under a legal obligation to obey orders of the Government or the superior in question; 2) the person did not know that the order was unlawful; and 3) the order was not manifestly unlawful²²; Code of Conduct for Law Enforcement Officials (1979) states that law enforcement officers should not automatically obey the orders of their superiors and commanders, and are obliged to refuse to comply with patently illegal orders²³. The doctrine of “intelligent bayonets” is opposite to the theory of “blind obedience”, under which a subordinate is regarded as a tool in the hands of their superior deprived of the opportunity to act according to their will and be aware of the forbidden and permitted²⁴. Modern Ukrainian science and legislation have elaborated and consolidated a statutory

¹⁸ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

¹⁹ Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (зі змінами) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

²⁰ Кримінальне право : навчальний посібник / О.О. Дудоров, М.І. Хавронюк ; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіге, 2014. 944 с.

²¹ Statut für den Internationalen Militärgerichtshof vom 8. August 1945. URL: <https://www.uni-marburg.de/de/icwc/zentrum/pdfs/imtdeutsch.pdf>.

²² Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду : міжнародний документ від 17 липня 1998 р. / Організація Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text.

²³ Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка : Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 17 декабря 1979 г. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU79004R>.

²⁴ Кримінальне право : навчальний посібник / О.О. Дудоров, М.І. Хавронюк ; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіге, 2014. 944 с.

approach which holds that a superior's order or instruction does not deprive a subordinate of the opportunity to manage their actions and does not create extreme necessity for them. Subordinates should independently and subjectively assess the legitimacy of superior's decisions or instructions and a potential damage that will be caused if they are implemented.

The ability of a subordinate to independently and subjectively assess the legitimacy of superior's decisions or instructions is up to his professional competence. Professional competence is interpreted as the ability of a person, within the limits of official powers, to apply expertise, knowledge and skills, show specific moral and business qualities for the due performance of set tasks and responsibilities, training, and professional and personal development (para. 5 of Part 1 of Art. 2 of the Law of Ukraine "On Civil Service"²⁵).

Consequently, at the present stage, Ukrainian legislation sets a general legal veto on non-compliance with decisions or instructions of superiors if they are against the law, which extends its effect to all areas of social activity.

According to Part 2 of Article 41 of the Criminal Code of Ukraine, an order or command shall be deemed lawful where it is duly issued by a respective person acting within his/her power and is not contrary to applicable laws and does not breach the constitutional rights and freedoms of the human being and citizen²⁶. Therefore, orders or instructions are unlawful if they are not issued by an inappropriate person, in a proper manner or within the limits of his/her powers, and in content contradict the current legislation or are related to the violation of constitutional human and civil rights. Based on the analysis of the general legal prohibition of implementing illegal orders or instructions, it is possible to distinguish its following features. First, it applies to subordinates who shall implement decisions and instructions of superiors in view of their functional responsibilities as special subjects. Secondly, orders and instructions of superiors shall be illegal (issued by an inappropriate person, improperly or beyond one's powers, and contrary to the current legislation or related to the violation of constitutional human and civil rights and freedoms). Thirdly, subordinates shall independently and subjectively assess the legitimacy of decisions or instructions of superiors and a potential damage that will

²⁵ Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-ХІІ (втратив чинність) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>.

²⁶ Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-ІІІ (зі змінами) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

be caused if they are implemented based on expertise, knowledge, skills, and specific moral and business qualities.

Given that Ukrainian legislation enshrines a general legal prohibition on the implementation of illegal orders or instructions, the following question arises: why did the legislator establish an additional requirement within anti-corruption laws for special subjects to refrain from implementing illegal decisions or orders?

In our opinion, the purpose of enshrining the anti-corruption restriction on the implementation of illegal decisions or orders of superiors in Article 44 of Law No. 1700-VII is to create mechanisms for preventing a potential or actual conflict of interest in the activities of special subjects. Thus, in the context of anti-corruption legislation, illegal decisions or orders issued by superiors in favor of their private interests or private interests of third parties can be defined as those that contradict the current legislation in content or pose a threat to the legally protected rights, freedoms or interests of individual citizens, legal entities, state or public interests.

After receiving the decision or instruction from superiors, subordinates shall answer the following questions independently and subjectively, relying on their professional competence, expert knowledge, skills and know-how, relevant moral and business qualities:

- whether those decisions or instructions are lawful (whether they are under the current legislation, or whether they do not pose a threat to legally protected rights, freedoms or interests of individual citizens, legal entities, state or public interests);

- whether those decisions or instructions do not intend to satisfy the private interests of the head or private interests of third parties as a result of the implementation of the relevant decision or command.

If a subordinate answers positively to at least one of these questions, one shall take actions provided for in part 3 of Article 44 of Law No. 1700-VII, namely, one shall immediately notify the head of the body, enterprise, institution, or organization in writing²⁷.

Consequently, the anti-corruption prohibition on the implementation of illegal decisions or instructions of superiors implies that a subordinate who receives from the manager a decision or instruction, which, based on expert knowledge, skills and know-how, relevant moral and business qualities, independently and subjectively evaluates as such that contradicts the current legislation or poses a threat to legally protected rights, freedoms or interests of individuals, legal entities, public or public interests, and issued by the manager in favor of their private interests or private interests of third parties,

²⁷ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

shall take measures to prevent and settle a conflict of interest, namely, immediately notify the head of the body, enterprise, institution, or organization in writing. It is emphasized that the above prohibition is directly associated with prohibition to directly or indirectly induce subordinates to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties that is enshrined in part 2 of Article 28 of Law No. 1700-VII.

By referring to the content of the anti-corruption prohibition on the implementation of superiors' unlawful decisions or instructions, we state that it is aimed at reducing corruption risks in the activities of special subjects, preventing the emergence of a conflict between the private interests of persons entrusted with the management of special subjects and their managerial responsibilities ensuing from the position held.

REFERENCES

1. Бенедик В.І. Щодо застосування обмежень спільної роботи близьких осіб до завідуючих структурними підрозділами закладів охорони здоров'я. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2017. Вип. 1-2(33-34). С. 171–174.

2. Бойко С.Ю. Переведення і звільнення працівника у випадку порушення обмеження спільної роботи близьких осіб. *Соціальне право.* 2019. № 2. С. 135–139.

3. Григорчук Н.В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад. URL: <http://kds.org.ua>.

4. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 24 с.

5. Діденко І.В. Непотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 8. С. 103–106.

6. Ківалов С.В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права.* 2012. Вип. 68. С. 7–16.

7. Кодекс поведення должностных лиц по поддержанию правопорядка : Резолюция 34/169 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 17 декабря 1979 г. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU79004R>.

8. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР (зі змінами) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

9. Костенко І.В. Проблеми правового захисту персональних даних у діяльності Національної поліції України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1(15). С. 296–303. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6686/1/26.pdf>.

10. Кримінальне право : навчальний посібник / О.О. Дудоров, М.І. Хавронюк ; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.

11. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III (зі змінами) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.

12. Негодченко В.О. Сутність інформації з обмеженим доступом в органах Національної поліції України. *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 131–138.

13. Пантелеев С.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень у діяльності поліцейських в Україні : дис. ... докт. філософії в галузі права. Київ, 2021. 258 с.

14. Про державну службу : Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII (втратив чинність) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>.

15. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

16. Рабінович С.П. Неформальні практики публічної влади як форма дії фактичної конституції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3(74). С. 108–116. URL: http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/varpu_2013_3_16.pdf.

17. Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду : міжнародний документ від 17 липня 1998 р. / Організація Об'єднаних Націй. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text.

18. Свірін М.П. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної Української держави. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 152–156.

19. Сенік С.В. Адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом : дис. ... докт. філософії в галузі права. Львів, 2020. 240 с.

20. Словник української мови : в 11 т. / ред. кол. І.К. : Білодід (гол.) та ін. Київ : Наукова думка, 1974. Т. 5 : Н–О. 840 с.

21. Фоміна М.В., Кузьменко В.В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин. *Економічний вісник університету*. 2013. Вип. 21(1). С. 182–186.

22. Statut für den Internationalen Militärgerichtshof vom 8. August 1945. URL: <https://www.uni-marburg.de/de/icwc/zentrum/pdfs/imtdeutsch.pdf>.

Information about the authors:

Vitvitskyi Serhii Serhiiiovych,

Doctor of Law, Professor,

Honored Lawyer of Ukraine,

Rector

Donetsk State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0002-4884-1883

Nazymko Yehor Serhiiiovych,

Doctor of Law, Professor,

First Vice Rector

Donetsk State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0003-4949-4155

Riadinska Valeriia Oleksandrivna,

Doctor of Law, Professor,

Head of the Laboratory of Legal and Organizational

Support of the Ministry

State Research Institute of the Ministry

of Internal Affairs of Ukraine

ORCID: 0000-0002-2210-5933

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PREVENTION OF CORRUPTION IN THE FIELD OF HEALTH CARE IN UKRAINE

Volkova Yu. A.

The reform of the system of implementation of state functions, introduced with the development and adoption of the Concept of Administrative Reform in 1998 in accordance with the Decree of the President of Ukraine of July 22, 1998, № 810/98¹ determined the vector of development of the system of executive authorities in the direction of transformation from a command-administrative management system to a form public service model of the organisational and legal mechanism for ensuring the rights and freedoms of a person and a citizen in general, and in particular the right of a person to health.

Thus, the idea of building a system of public administration bodies is introduced, which should be conditionally “successors” of the system that was widespread in the early 1990s. The terminological vocabulary for the use of the categorical series, based on the concepts of “public administration”, “public administration”, is the basis for the introduction of the concept of “good governance”. Public administration is understood: as a certain set of state and municipal authorities, whose activities are aimed at ensuring the implementation of the functions of the state²; as a system of power subjects, whose powers are divided into subsystems of bodies that perform managerial or control and supervisory functions and tasks³; as a system of legislative, executive and judicial state and regional authorities interacting in the implementation of the functions, goals and objectives of state policy⁴.

¹ Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

² Сірко В.С. Поняття адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. *Правова просвіта*. 2018. № 8. URL: http://www.pravo.nauka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf.

³ Реформа публічної адміністрації / І. Коліушко, С. Сорока, В. Тимошук, В. Тертичка. Реанімаційний Пакет Реформ. 2018. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJiADMINISTRATsIji.pdf.

⁴ Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.

Corruption. An official website of the European Union. 2020. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en.

According to the provisions of the Law of Ukraine “On Central Executive Bodies”, it is determined that the intended purpose of such entities is the implementation of state policy in general or within a separate area. However, the performance of the functions of the state, the implementation of strategic tasks and goals of state and regional policy is currently assigned not only to public authorities, but also to other powerful subjects of power. So, in today’s conditions, the transformation of public authorities is moving to the concept of public administration, the structure of which allows the implementation of the tasks and goals of state and regional policy not only on the central executive authorities and their territorial departments, but also on a number of other subjects⁵.

Public administration bodies are a certain set of state and non-state public authorities, where the place is occupied by executive authorities and executive bodies of local self-government⁶. Public administration bodies constitute a certain structured system of subjects of power, which include state executive authorities, local governments, enterprises, institutions, organisations, and other bodies that must exercise administrative and managerial powers, the interaction of which should be directed towards ensuring the functions of the state⁷. Other scientific works are substantiated on the key nature of executive authorities in the system of subjects of public administration⁸. Despite the existing relatively uncontested approach to understanding public administration within the framework of the European legal doctrine, there is no unity in determining the content of this category. European researchers interpret public administration bodies as: a certain structured system of entities performing administrative functions; as a certain set of bodies that carry out administrative activities to meet the public

⁵ Джафарова О.В. Дослідження органів публічної адміністрації в системі суб’єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49.

Приходько А.А. Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 69–75.

⁶ Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія»*. 2013. Т. 212. Вип. 200. С. 18–22.

⁷ Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.

Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.

⁸ Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 Менеджмент організацій і адміністрування (за видами економічної діяльності)) / Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.

interests of society; as a certain sphere of public legal relations, within which the public administration operates⁹.

According to international law, in particular, in accordance with Recommendations № R (84) 15 of the Committee of Ministers of the Council of Europe, provided to member states in accordance with the application of public liability for damages, adopted on September 11, 1984, at the 375th meeting of deputy ministers, under public power (public authority) is defined as: a certain powerful public-administrative entity, regardless of its status, or b) any private person in the exercise of the prerogatives of official power.

Since the lack of a normatively fixed understanding of the category “public administration”, “public administration body”, “subject of public administration” creates obstacles to its scientific and practical understanding. Furthermore, in addition to the above-mentioned, the Concept of Administrative Reform of Ukraine in 1998, the development of the system of public administration (public management) within the national system of public legal relations is carried out without a well-defined strategic plan. In general, the main difference between the concept of public administration and the concept of state administration prevalent in Soviet times is that the former is constructed based on the model of public service, wherein government entities must act according to the principles of administrative service¹⁰.

So, the primary strategic objective of introducing administrative reform is to promote the idea of public service, aiming to serve the interests of society and the public interests¹¹.

The implementation of administrative reform in Ukraine takes place in accordance with certain stages, but not normatively undefined, in contrast to the strategic concepts that are adopted, for example, in the countries of the European Union. For example, the implementation of the Sustainable Development Goals¹² and the Concept of Sustainable

⁹ Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

¹⁰ Данилишин Б. Цели и принципы реформирования публичной администрации. *ЛІГАБізнесІнформ*. URL: <http://news.liga.net/news/N0828824.html>.

¹¹ Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2010. Вип. 2. С. 46–56.

¹² Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf

Development¹³ is based on the development of strategic plans for their implementation, including a special implementation plan¹⁴. One of the stages in the implementation of the Concept of Administrative Reform in 1998 was the adoption of a new edition of the relevant laws of Ukraine in the field of preventing corruption. In particular, the Laws of Ukraine dated December 10, 2015, № 889-VIII “On the Civil Service”, “On the Prevention of Corruption”, “On the Prosecutor’s Office” with the relevant related by-laws and others. A number of strategic concepts for reforming public administration in Ukraine and introducing the idea of public administration were developed (in particular, we are talking about the Strategy for Reforming the Public Administration of Ukraine for 2016–2021; The Strategy for Reforming the Public Finance Management System for 2017–2020 years, the Concept of introducing positions of reform specialists in ministries and other central executive bodies, the Concept of optimising the system of central executive bodies.

Based on the above considerations, it is possible to conclude that under the subjects of public administration it is necessary to understand a certain structured system of subjects interacting and functioning to ensure the implementation of the tasks and goals of the development of the state.

Thus, considering a broad understanding of the content of the category “public administration bodies”, the following structural subsystems generally belong to the administrative and legal mechanism for preventing corruption.

The first subsystem is a set of holders of political power, which includes the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine (in the structure of the Secretariat of which there is the Department for Security, Defence, the Activities of the Justice Bodies, and the Prevention of Corruption), the National Council for Anti-Corruption Policy under President of Ukraine. The tasks of the functioning of the subjects of political will is to establish the conceptual framework for the prevention of corruption, the definition of strategic objectives for overcoming corruption manifestations and risks.

¹³ A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent. URL: <https://www.switchtogreen.eu/the-eu-green-deal-promoting-a-green-notable-circular-economy/>.

Tamma Paola. Europe’s Green Deal plan unveiled. The goal of making the EU climate neutral by mid-century is likely to set off a political battle. URL: <https://www.politico.eu/article/the-commissions-green-deal-plan-unveiled/>

¹⁴ Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. The European Green Deal. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>.

The second link in the system of subjects of public authorities, which are obliged to take measures to prevent corruption in the healthcare sector, are specialised anti-corruption bodies. The system of specialised anti-corruption bodies in the healthcare sector includes: the National Agency for the Prevention of Corruption as a body authorised to implement the anti-corruption policy of the state, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine as a body authorised to prevent and investigate corruption offenses within the jurisdiction, in particular, by persons under investigation NABU are criminal offenses under Art.191, 206-2, 209-211, 354, 364, 366-1, 366-2, 366-3, 368, 368-2, 368-5, 369, 369-2, 410 of the Criminal Code of Ukraine), the State Bureau of Investigation as a state law enforcement body, which is entrusted with the task of preventing, detecting, suppressing, disclosing and investigating criminal offenses within its competence, which is under investigation corruption offenses committed by the President of Ukraine whose authority has been terminated; Prime Minister of Ukraine, member of the Cabinet of Ministers of Ukraine, First Deputy and Deputy Minister; member of the National Council of Ukraine on Television and Radio Broadcasting; Chairman of the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine; a member of the National Commission for State Regulation in the Field of Financial Services Markets, the National Commission for Securities and the Stock Market, the Antimonopoly Committee of Ukraine; Chairman of the State Property Fund of Ukraine, his first and deputy; member of the Central Election Commission; People's Deputy of Ukraine; Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights; the Prosecutor General of Ukraine, his first deputy and deputy; and other civil servants of category "A", including NABU and SAPO officials, except for cases when the pre-trial investigation of these criminal offenses is referred to the jurisdiction of detectives of the NABU internal control unit; Agency for Tracing and Management of Assets, the central task of which is the regulation and maintenance of the Register of Seized Assets.

The third link in the system of administrative and legal support for the prevention of corruption in the healthcare sector consists of bodies of intersectoral competence, the Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, the Ministry of Social Policy of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine, the Ministry of Culture, Youth and Sports of Ukraine, Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine, Ministry and Committee for Digital Transformation of Ukraine, State Property Fund of Ukraine, State Audit Service of Ukraine. Within the limits of the competence, scope of rights and obligations of the authorities of this link in the administrative and legal support of the

mechanism for preventing corruption in the healthcare sector, determined by the current legislation of Ukraine, measures are being taken to comprehensively support state and regional policies to overcome the manifestations of real and potential conflicts of interest, unlawful subjective requirements from the side officials to consumers of medical services, including by conducting outreach activities, creating electronic information services, staffing the training of medical personnel, etc.

The fourth link of the administrative-legal mechanism for ensuring the prevention of corruption in the field of health care consists of direct executors (implementers) of measures for the implementation of state and regional policies. Business entities authorised to provide medical services and medical assistance are included in this link of the administrative-legal mechanism for ensuring prevention in the field of health care.

An important component of the link of the administrative and legal mechanism for ensuring the prevention of corruption in the healthcare sector are public organisations and associations, in particular, it is necessary to single out such subjects of public control at the national and international levels as the Anti-Corruption Initiative of the European Union in Ukraine, Transparency International Ukraine, International Renaissance Foundation; Public Human Rights Organisation “Human Rights”, Anti-Corruption Centre, “Anti-Corruption Reform” Group of the Resuscitation Package of Reforms; Public organisation “Ukrainian Association of Public Health”; Union of Public Organisations “All-Ukrainian Association for the Protection of Patients’ Rights Health of the Nation” and others.

Several measures have been taken to ensure the prevention of corruption in the healthcare sector. In particular, in the organisational and structural system of departments and management sectors of the Ministry of Health of Ukraine, a sector for assessing and eliminating corruption risks was created. At the regulatory level, ensuring the prevention of corruption in the healthcare sector is linked to the development and adoption of a number of by-laws: Order of the Ministry of Health of Ukraine dated May 31, 2017 № 591 “On Conducting an Assessment of Corruption Risks”; Order of the Ministry of Health of Ukraine dated September 14, 2017 № 1086, which approved the “Anti-Corruption Program of the Ministry of Health of Ukraine for 2017”; Order of the Ministry of Health of Ukraine dated August 01, 2017 № 889, which introduced the Regulations on the commission for assessing corruption risks and monitoring the implementation of the anti-corruption program of the Ministry of Health of Ukraine and fixed the structural composition of the commission for assessing corruption risks and monitoring the implementation of the anti-corruption program of the Ministry of Health of Ukraine.

The fundamental legal act that started the reform of the healthcare system and the adoption of measures to prevent corruption was the adoption on October 19, 2017, of the Law of Ukraine “On State Financial Guarantees of Medical Services for the Population”. One of the ways to prevent corruption in the healthcare sector was the creation of the Public Control Council, whose powers include: hearing information about the activities of the Ministry of Health of Ukraine; consideration of generalised reports of the Ministry of Health of Ukraine; election of a candidate to the committee for the selection of candidates for the relevant position of the Commission for the highest corps of the civil service during the competition for holding civil service positions of category “A” and other powers.

The introduction of measures to prevent corruption in the healthcare sector was further associated with the creation in April 2018 of the only national customer of medical services – the National Health Service of Ukraine (hereinafter – NSZU).

The creation of the NSZU pursues the need to fulfil the tasks of ensuring: – implementation of the state policy to guarantee medical care for the population at the expense of the state budget; implementation of tasks on ordering the provision of medical services and medicines under the program of medical guarantees; improvement of the guidelines and provisions of the state policy on the accumulation of public financial resources for the fulfilment of the states duty to provide medical services to the population. Achieving the efficiency of fulfilling the tasks assigned to the NSZU is associated with the empowerment of the specified power subject with special competence: in the field of rule-making (to generalise the practice of applying legislation on health issues and its further improvement; to develop draft medical guarantee programs and draft specifications and conditions for the implementation of public procurement of medical services and medicines); in the field of law enforcement (on the implementation of prognostic studies of the needs of the population of Ukraine for obtaining medical services and medicines for the formation of strategic plans for guarantees for the creation of a mechanism for medical financial guarantees; forms of ownership, structure and functioning of hospital districts, on the conclusion, amendment and termination of contracts for medical care of the population and reimbursement contracts, on the accumulation and maintenance of registers and databases, which are formed as part of the implementation of medical guarantee programs; for the functioning of the electronic health care system, for paying for the provision of medical services to patients at the expense of public funds, for information interaction with the Public Control Council regarding the proposed composition of the medical guarantee program, tariffs and adjustment factors, the amount of reimbursement of medicines, receives and

ensures that the position of the Public Control Council is communicated to this account for the attention of the Ministry of Health of Ukraine; to ensure the realisation of the rights of patients to freedom of choice of a doctor, a list of medical services, etc.); in the field of law enforcement (to ensure control over ensuring the targeted and effective use of public funds under the program of medical guarantees; to ensure control over the activities of medical service providers under contracts for medical care of the population under the program of medical guarantees; to prepare reporting financial documentation on the use of funds from state and local budgets in the manner prescribed by law); in the field of law enforcement (to ensure an established relationship with those authorised to conduct tort proceedings on cases of violation of the requirements of the current legislation in the field of healthcare in general, and in particular on compliance with legislation on corruption related to the provision of medical services and public procurement of medicines, to ensure the administrative procedure for appealing the activities of government entities in the provision of medical services and the implementation of public procurement of medicines); in the field of public administration with information and scientific support of medical activities (to ensure access to public information, the manager of which is the NSZU; to summarise information and develop strategic directions for the development of medical care for the population in order to achieve universal coverage of the population of Ukraine with necessary medical services and medicines under the program of medical guarantees, for the implementation of knowledge administration on the issues of state financial guarantees for the provision of medical services and medical care, for the promotion of optimisation of the implementation of relevant popular and praxeologically significant scientific research in the field of implementation of state financial guarantees of medical care for the population, for the collection and processing of analytical information contained in the electronic system health care, as well as their further compilation and disclosure in compliance with the requirements of the legislation on commercial and official secrets).

The construction of a system of administrative and legal mechanism in the field of preventing corruption in the provision of medical services and the implementation of medical activities is associated with the introduction of automatization and digitalisation of the functioning of healthcare institutions of state, communal and private forms of ownership. Functionally, the goal of digitalisation of the activities of medical institutions is the transformation of institutions owned by communal property, financed from local budgets, into communal non-profit healthcare enterprises that allow overcoming corruption risks in the form of hidden payments from patients, misuse of investments.

Introduction to the administrative and legal mechanism to prevent corruption in the provision of medical services and the implementation of medical activities is effectively associated with the creation of conditions for reimbursement of the cost of medicines by electronic prescription (reimbursement). Thus, as of February 18, 2022, based on the results of reimbursement (as part of the implementation of the Affordable Medicines program), a total of 444 medicines are subject to reimbursement under electronic prescriptions.

To ensure transparency and openness in the implementation of state policy in the field of healthcare, starting from April 1, 2020, the vast majority of the state budget of Ukraine was centralised and generalised into the Medical Guarantees Program, where separate articles provide for financing the provision of medical services and payment for medicines, which is carried out through NSZU fund.

In medical institutions interacting on the basis of concluded agreements with the NSZU, a transition has been made from line-item financing of estimates of medical institutions to payment for the result of medical activities as a whole (i.e., the need is emphasised not only to provide medical services in accordance with medical protocols, but also to achieve quality medical activities, that is, taking into account the coefficient of patients who have successfully recovered).

Thus, the payment procedure for the provision of medical services is being implemented according to the principle “money follows the patient”, which is used not only in the field of healthcare, but also in the field of education and science. So, over the past years, several numerous measures have been introduced to digitalise the activities of medical institutions, which is a guarantee of the effectiveness of activities to prevent corruption and optimise the implementation of the function of public control.

Ensuring the prevention of corruption should be carried out not only at the level of national public institutions, but also at the local level, that is, at the level of individual healthcare institutions.

In order to ensure the effectiveness of preventing corruption at the local level, in accordance with the provisions of Art. 131 of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” provides for the formation of specially authorised units (or authorised persons) functioning to detect corruption and other acts related to corruption.

At the local level, strategic programs for their development are adopted in healthcare institutions. For example, an approximate strategic plan for the development of primary emergency care centres is posted on the official Internet resource of the regional public health centre¹⁵.

¹⁵ Приклад складання стратегічного плану. URL: https://kheg.com.ua/wp-content/themes/heg/pdf/dorognaya_karta_cpmsl4.pdf?fbclid=IwAR3HguKWEwU14-21gyOarK7kdMMbk-Zz-frzQ8SKwnlh34wQRcFrJpSJYE0.

However, such strategies for the development of medical institutions, regardless of the form of ownership, do not contain separate paragraphs on the prevention of corruption in the healthcare sector.

In particular, according to the content of the Development Strategy of the CNP “Centre for Primary Health Care of the Shakhivsky Village Council” for 2021-2023, the system of measures to prevent corruption is covered indirectly through the definition of areas for ensuring the quality of the provision of medical services and medical care. Of course, the establishment of the position that the strategic priorities of the development of the health care institution are: improving the quality of medical care, which, in particular, is associated with: the implementation of the system of standardisation of medical care; improving the quality of preventive work, educational work with the population on the formation of a healthy lifestyle; improvement of work with personnel (for example, by creating a system of personnel education, trainings, exchange of experience; through work with departments of family medicine of higher educational institutions to improve the qualifications of specialists; development and implementation of a system of motivation and evaluation of personnel work; solving issues of social and economic support for the activities of medical workers, including the acquisition of office housing for family doctors and young specialists. A separate area for ensuring the effectiveness of the provision of medical services and medical care is to establish such an indicator as the level of customer satisfaction by creating a customer service system, monitoring customer satisfaction with the institution’s services, introducing a system of informing patients about important stages in the treatment and prevention of diseases. Organisational and legal measures to improve the institution’s activities in the field of health care include: ensuring optimisation of the organisational structure of the institution, the creation of a mobile medical team, an active information campaign for signing declarations, the financial capacity and independence of the institution on the income received for its services; and fundraising grants, which can be used to fund capital expenditures, renovate facilities, upgrade equipment, or purchase medical supplies¹⁶.

Within the healthcare institutions, their administrative structure does not provide for a special official authorised to carry out the functions of preventing corruption, as is done in accordance with the structure of higher education institutions. According to the order of the National Agency for the Prevention of Corruption dated March 17, 2020, № 102/20 “On approval

¹⁶ Стратегія розвитку КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги Шахівської сільської ради» на 2021–2023 роки. URL: <https://shahivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-knp-centr-pervinnoi-medikosanitarnoi-dopomogi-shahivskoi-silskoi-radi-na-2021-2023-roki-16-02-09-10-02-2022/>.

of the Model Regulation on the authorised unit (authorised person) for the prevention and detection of corruption”, the authorised unit (authorised person) is formed as a functionally independent structural a subdivision (authorised person), whose independence is guaranteed by the head of a legal entity of private or public law.

The activities of an authorised person (authorised body) require appropriate material and technical equipment and support, which must be guaranteed by the administration of a medical institution or higher education in the field of healthcare.

The decision to form a specially authorised entity for the prevention of corruption in accordance with the decision of the NACP dated 05.27.2021 № 277/21 is made by the head of an institution – private or public property. Therefore, this provision indicates a dispositive approach to understanding the expediency and obligation of functioning within the institution. The decision of the head of the institution on the inexpediency of functioning within the legal entity, and in particular, for the provision of medical services and medical activities, of a specially authorised entity for the prevention of corruption is acceptable.

At the same time, such a decision leads to the establishment of certain regulatory restrictions on the resources for the implementation of public control functions. In order to implement the opportunities for the implementation of the functions of public control, it is necessary in the decision of the NACP dated 05.27.2021 № 277/21 to provide for a provision that the head of an enterprise, institution and organisation must create opportunities for filing a complaint or statement about the fact of a corruption offense or an offense related to it, including by placing such access through the institution’s official information resources.

Explanations of the need for the functioning of authorised persons of enterprises, institutions, or organisations in the field of corruption prevention are reflected in the decision of the NACP dated July 13, 2017, № 317, which are of an informational and explanatory nature and do not contain normative prescriptions of imperative action. In accordance with the decision of the NACP dated July 13, 2017, № 317, it is stipulated that the authorised body of an enterprise, institution, organisation on corruption issues functions with the assistance of the head of the legal entity.

The principles of functioning of authorised units in the field of corruption prevention include openness; transparency; promotion of public participation in activities to prevent and detect corruption.

The practice of creating commissioners for the prevention of corruption in medical institutions and other institutions, acting to ensure ownership of the implementation and protection of the individual’s right to health, is present in Ukraine. However, considering the dispositive nature of

the influence, it is single or declarative. For example, in the State Institution “Public Health Centre of the Ministry of Health of Ukraine” an authorised person for the prevention and detection of corruption was created in accordance with the order of June 20, 2018, № 34-agd. According to the requirements of the order of the head of the State Institution “Public Health Centre of the Ministry of Health of Ukraine”, conditions must be created for receiving and resolving complaints on the merits from persons intending to report in good faith possible facts of corruption or corruption-related offenses, as well as other violations of the Law of Ukraine “On Prevention of corruption”. Additionally, any of the officials or officials of the subject of power have the right to report on the likelihood of corruption risks in the State Institution “Public Health Centre of the Ministry of Health of Ukraine”. At the same time, their state must guarantee the protection of their rights and interests, personal security. The mechanism for reporting a corruption offense or other offense provided for by the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” provides for information exchange of information through electronic mail, as determined in accordance with the requirements of a local regulatory act.

To the negative characteristics of the functioning of the administrative and legal mechanism for preventing corruption in the healthcare sector during times of martial law, there is a lack of strategic programs to ensure the effectiveness of the provision of medical services and medical activities in emergency situations and emergency administrative and legal regimes. The Russian-Ukrainian war, with its negative consequences, resulted in the destruction of more than 130 medical infrastructure facilities and damaged more than 640 healthcare facility facilities, where from 2% to 90% of structures were destroyed. The amount of damage caused to the healthcare system is almost UAH 35 billion¹⁷. In addition, despite the consolidation of the human right to security of life and health, the development and adoption of the guiding and conceptual foundations of international humanitarian law, the Russian-Ukrainian war revealed a low level of its legal effectiveness in the light of protecting the interests of civilians, children, and prisoners of war to receive medical care and treatment. In Ukraine, under martial law, a separate Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 5, 2022, № 413 was adopted, establishing the regime for the treatment of prisoners of war in general, and in particular, in terms of observing the implementation of their right to health care. Despite the Government of Ukraine and the system of authorised bodies to ensure the effectiveness of a person’s right to safe

¹⁷ Проект Плану відновлення України. *Охорона здоров’я* : матеріали робочої групи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>

health, it is trying to create conditions for the provision of medical care to prisoners of war. However, at the same time, the rights of prisoners of war, citizens of Ukraine, who are on the territory of the aggressor country, to protect life and their health are constantly violated, not properly observed, which is confirmed by the results of the observed representatives of the world community¹⁸.

Under martial law, the use of public funds to ensure the implementation of the medical guarantee program is not able to fund priority service packages adequately fully from the state and local budgets. Medical services that require priority funding from the State and local budgets, which are relevant in a state of martial law, include the treatment of injuries, burns, rehabilitation, mental and moral health services, and prosthetics¹⁹. In addition, the problems of the healthcare system in the conditions of martial law in Ukraine include the complex processes of internal migration of the population (in particular, more than 7 million Ukrainians received the social status of internally displaced persons), as well as the insufficient level of staffing for the functioning of medical institutions.

Therefore, the administrative and legal mechanism for preventing corruption in the healthcare sector should include:

1) political authorities (the President of Ukraine, the Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine (in the structure of the Secretariat of which the Department for Security, Defence, and the Activities of the Justice Bodies operates) and prevention corruption), the National Council for Anti-Corruption Policy under the President of Ukraine);

2) specialised anti-corruption bodies (National Corruption Prevention Agency, National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, State Bureau of Investigation, National Commission on Securities and Stock Market; Antimonopoly Committee of Ukraine; Agency for Tracing and Management of Assets; National Health Service of Ukraine (NSZU);

3) bodies of intersectoral competence (Ministry of Energy and Environmental Protection of Ukraine, Ministry of Justice of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, Ministry of Social Policy of Ukraine, Ministry of Education and Ukraine, Ministry of Culture, Youth and Sports of Ukraine, Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture of Ukraine, Ministry and Committee for Digital Transformation of Ukraine,

¹⁸ Росія порушує всі норми Женевських конвенцій. Правозахисна група «Січ». 21.09.2022. URL: <https://sich-pravo.org/rosiia-porushuie-vsi-normy-zhenevskikh-konventsij-u-povodzhenni-z-vijskovopolonenyu/>.

¹⁹ Проект Плану відновлення України. *Охорона здоров'я* : Матеріали робочої групи. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>.

State Property Fund of Ukraine, State Audit Service of Ukraine, Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine for Human Rights, Office of the Prosecutor General of Ukraine; businesses authorised to provide medical services and medical care);

4) public organisations and associations.

REFERENCES

1. A European Green Deal. Striving to be the first climate-neutral continent. URL.: <https://www.switchtogreen.eu/the-eu-green-deal-promoting-a-green-notable-circular-economy/>.

2. Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions. The European Green Deal. URL. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>.

3. Corruption. An official website of the European Union. 2020. URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption_en.

4. Tamma Paola. Europe's Green Deal plan unveiled. The goal of making the EU climate neutral by mid-century is likely to set off a political battle. URL: <https://www.politico.eu/article/the-commissions-green-deal-plan-unveiled/>.

5. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. URL: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf.

6. Буханевич А. Публічна адміністрація як інститут оптимізації публічного контролю в громадянському суспільстві. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2010. Вип. 2. С. 46–56.

7. Данилишин Б. Цели и принципы реформирования публичной администрации. *ЛІГАБізнесІнформ*. URL: <http://news.liga.net/news/N0828824.html>.

8. Джафарова О.В. Дослідження органів публічної адміністрації системі суб'єктів дозвільної діяльності в Україні. *Форум права*. 2018. № 1. С. 42–49.

9. Карабін Т.О. Розподіл повноважень публічної адміністрації : монографія. Ужгород : Гражда, 2016. 296 с.

10. Реформа публічної адміністрації. Реанімаційний Пакет Реформ / І. Коліушко, С. Сорока, В. Тимошук, В. Тертичка. 2018. URL:

https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2018/10/7_REFORMA-PUBLIChNOJi ADMINISTRATsIJI.pdf.

11. Кравцова Т.М., Солонар А.В. Поняття та принципи діяльності публічної адміністрації. *Форум права*. 2010. № 4. С. 522–525.

12. Кузьмишин В.М. Адміністрування апеляційних судів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2018. 222 с.

13. Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія»*. 2013. Т. 212. Вип. 200. С. 18–22.

14. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.

15. Приклад складання стратегічного плану. URL.: https://kheg.com.ua/wp-content/themes/heg/pdf/dorognaya_karta_cpmsl4.pdf?fbclid=IwAR3HguKWEwU14-21gyOarK7kdMMbk-Zz-frzQ8SKwn1h34wQRcFrJpSJYE0.

16. Приходько А.А. Визначення поняття «публічна адміністрація» у сфері запобігання та протидії корупції в Україні. *Правова позиція*. 2019. № 4 (25). С. 69–75.

17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.

18. Проект Плану відновлення України. *Охорона здоров'я* : матеріали робочої групи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>.

19. Проект Плану відновлення України. *Охорона здоров'я* : матеріали робочої групи. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>.

20. Росія порушує всі норми Женевських конвенцій. Правозахисна група «Січ». 21.09.2022. URL: <https://sich-pravo.org/rosiia-porushuie-vsi-normy-zhenevskykh-konventsij-u-povodzhenni-z-vijskovopolonenymy/>.

21. Сірко В.С. Поняття адміністративно-правового забезпечення волонтерської діяльності в Україні. *Правова просвіта*. 2018. № 8. URL: http://www.pravo.nayka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf.

22. Стратегія розвитку КНП «Центр первинної медико-санітарної допомоги Шахівської сільської ради» на 2021–2023 роки. URL: <https://shahivska-gromada.gov.ua/strategiya-rozvitku-knp-centr-pervinnoi-medikosanitarnoi-dopomogi-shahivskoi-silskoi-radi-na-2021-2023-roki-16-02-09-10-02-2022/>.

23. Чернов С.І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів всіх форм навчання за спеціальністю 7.03060101, 8.03060101 Менеджмент організацій і адміністрування

(за видами економічної діяльності)) ; Харківський національний університет міського господарства ім. О.М. Бекетова. Харків : ХНУМГ, 2014. 97 с.

Information about the author:

Volkova Yuliia Anatoliivna,

Doctor of Law, Professor,

Professor at the Department of Administrative Law and Process

Taras Shevchenko National University of Kyiv;

Honorary Associate at University of Liverpool

ORCID: 0000-0002-2799-3933

**PREVENTION AND SETTLEMENT OF A CONFLICT
OF INTEREST IN THE ACTIVITY OF PUBLIC SERVANTS:
STATE AND WAYS OF IMPROVING**

Hubanov O. O., Berlach A. I.

Anti-corruption reform, as well as the proper implementation of the legislation on corruption prevention, including its part related to the prevention and settlement of a conflict of interest in the activities of public servants and persons equated to them, is a critical prerequisite for Ukraine's successful progress toward European integration and maintaining the sustainability of its public administration system and economic growth in the face of tough military and political challenges. At the same time, theoretical-legal, legislative and organizational foundations of the system preventing the impact of a conflict of interest on objectivity or impartiality while exercising management functions still have substantial potential for improvement. Thus, it actualizes the accumulation by the Ukrainian scientific community of solid and practice-oriented conclusions and recommendations on the development prospects for a system preventing and settling a conflict of interest in the activities of public servants and persons equated to them.

First of all, to correctly understand the meaning of a conflict of interest, it is necessary to keep in mind that private interest is any property or non-property interest of a person, including one caused by personal, family, friendly, or other outside-of-duty relations with individuals or legal entities and arising in connection with membership or activities in non-governmental, political, religious, or other organizations (para. 12 of Part 1 of Art. 1 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption")¹.

The law admits a possibility of a potential and actual conflict of interest for civil servants and persons equated to them.

An actual conflict of interest is a contradiction between the private interest of a person and their official or representative activities, which affects the objectivity or impartiality of their decisions and commitment or non-commitment of actions in the exercise of powers; (para. 9 of Part 1 of

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

Art. 1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”². An example of an actual conflict of interest for the head of the district council is when the latter considers a draft decision on the consolidation of payment terms for the former; at the same time, the authority of the council’s head to vote on this issue contradicts his private interest in receiving remuneration (judgment of the Lviv Court of Appeal in case No. 459/4134/21 as of April 19, 2022)³.

In turn, a potential conflict of interest is the presence of a person’s private interest in the area where they exercise their official or representative powers that may affect the objectivity or impartiality of their decisions or affect the commitment or non-commitment of actions in the exercise of powers (para.13 of Part 1 of Art. 1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”)⁴. The difference of a potential conflict of interest from an actual one is that the former implies only the presence of a person’s private interest, which may affect the objectivity or impartiality of their decisions, and the latter involves the existence of contradiction between the private interest of a person and their official or representative powers that directly affects (has affected) the objectivity or impartiality of their decisions, or the commission or non-commission of actions during the exercise of powers (judgment of the Chernihiv Court of Appeal in case No. 738/846/21 dated November 5, 2021)⁵.

To prevent and resolve a conflict of interest, the following general duties are primarily assigned to persons authorized to perform the functions of the state or local self-government and persons who are equated to them:

- take measures to prevent the occurrence of an actual or potential conflict of interest;
- not take actions and not make decisions under an actual conflict of interest;

² Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

³ Постанова Львівського апеляційного суду від 19 квітня 2022 р. у справі № 459/4134/21 про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104053888>.

⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

⁵ Постанова Чернігівського апеляційного суду від 5 листопада 2021 р. у справі № 738/846/21 про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100866134>.

– not induce subordinates, directly or indirectly, in any way, to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties;

– take measures to resolve an actual or potential conflict of interest (para. 1 of Art. 28 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”)⁶.

In addition to these general duties aimed at preventing and resolving a conflict of interest and refraining its impact on the objectivity or impartiality of the performance of government managerial functions, the anti-corruption legislation enshrines a comprehensive action algorithm for public servants and equated persons, as well as their immediate head and the head of the body or the relevant unit the relevant person affiliates with in case of a conflict of interest.

Thus, a public servant or equated person, in case of doubt about the existence of a conflict of interest, has the right to seek clarification from the NACP (National Agency on Corruption Prevention) (Part 4 of Art. 1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”. If a person has received confirmation of the absence of a conflict of interest, he/she shall be exempted from liability even if it later transpired that there had been a conflict of interest in actions regarding which he/she sought clarification. (Part 6 of Art. 1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”). If a person has not received confirmation of the absence of a conflict of interest, he/she acts in accordance with the requirements of anti-corruption legislation on the settlement of a conflict of interest (Part 5 of Art. 28 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”), first of all, fulfilling the general obligation to notify, no later than the next working day from the moment when he/she found or should have found about the presence of a real or potential conflict of interest, a direct supervisor. And if the person holds a position that does not provide for having an immediate supervisor or a position in a collective body, he/she shall report to the NACP or other authority or a collective body determined by the law where the conflict of interest occurred while exercising powers (para. 2 of Part 1 of Art. 28 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”)⁷. At the same time, the NACP recommends reporting an actual/potential conflict of interest in writing with registration meeting the rules of record keeping. Specialists of the National Agency mark that a written notification is, firstly, documentary evidence that the person has indeed reported a conflict of interest, and,

⁶ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

⁷ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

secondly, it will enable the immediate supervisor to analyze the situation in detail and determine the best way to resolve the conflict of interest⁸. Moreover, the law allows persons who have a conflict of interest, without waiting the authorized persons take response measures, to independently resolve it by eliminating the respective private interest and providing supporting documents to the immediate supervisor or an authority whose powers include dismissal/initiation of dismissal (Part 2 of Art. 29 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”)⁹.

Specifying the course of actions of the immediate supervisor or head of the body whose powers include the dismissal/initiation of dismissal from the position of a public servant or an equated person, who has an actual or potential conflict of interest, after receiving notification of this, the law determines that these authorized officials, within 2 working days after receiving notification of the presence of an actual or potential conflict of interest in a subordinate, shall make a decision to resolve the conflict of interest and notify a particular person. When the NACP receives a notice from a person about an actual or potential conflict of interest, it shall explain, within 7 working days, to such a person the course of his/her actions to resolve the conflict of interest (Part 3 of Art. 28 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”)¹⁰.

A decision on the settlement of a conflict of interest may involve the implementation of an external settlement of a conflict of interest via:

1) suspending a person from fulfilling a task, taking actions, making a decision or participating in its adoption – under a conflict of interest that is not of a permanent nature, and, if possible, involving other employees in making such a decision or taking appropriate actions – by decision of the head of the relevant body, enterprise, institution, organization, or relevant structural unit (Art. 30 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”);

2) the application of external control over the performance of the specific task by a person, his/her actions or decision-making – if the suspension of a person, restriction of his/her access to information, or

⁸ Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf>.

⁹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/convv>.

¹⁰ Ibid.

revision of his/her powers is impossible and there are no grounds for his/her transfer to another position or dismissal – by the decision of the head of the body, enterprise, institution, organization and in the form of:

- inspection by an employee appointed by the head of the status and results of performing tasks, taking actions, the content of decisions or draft decisions that are made or being developed by the person or the relevant collegial body on issues related to the conflict of interest;

- performance of tasks, taking actions, considering cases, drafting and making decisions by the person in the presence of an employee appointed by the head of the agency;

- participation of an authorized person of the NACP in the work of a collegial body as an observer without voting rights;

3) restriction of a person's access to certain information – if the conflict of interest is associated with such access and is constant, as well as if there is a possibility for the person to continue proper execution of his/her authority under such restriction and commission another employee with work involving certain information – by the decision of the head of the body or specific structural unit (Art. 1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”);

4) review of the scope of official powers of a person – if the conflict of interest is related to his/her specific authority and, if possible, the continuation of the proper performance of his/her official tasks under such review and empowering another employee (Part 1 of Art. 32 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”);

5) transfer of a person to another position with his/her consent – if the conflict of interest cannot be resolved by suspending that person from fulfilling the task, restricting his/her access to information, reviewing his/her powers and functions, and if there is a vacant position which according to its characteristics corresponds to the personal and professional qualities of the person – by decision of the head of the body, enterprise, institution, organization (Part 1 of Art. 1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”);

6) dismissal of a person – if the actual or potential conflict of interest is permanent and cannot be resolved by other means, including due to the absence of the person's consent to reassignment or to deprivation of private interest (Part 2 of Art. 34 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”)¹¹.

¹¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

A separate part of the anti-corruption legislative provisions is devoted to the prevention of influence on ways of exercising official powers or related opportunities due to the ownership of enterprises or corporate rights in public officials and some categories of corporate officers.

Thus, under Art. 36 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, with the exception of those established by law, the persons concerned are obliged within 60 days after appointment (election) to the position to transfer the management of their enterprises and corporate rights to another person (with subsequent notification of the NACP) in the manner prescribed by law, in particular:

a) the transfer of enterprises, which are unitary by the method of establishment (foundation) and formation of their authorized capital, is conducted by concluding a property management agreement with a business entity;

b) the transfer of corporate rights is carried out in one of the following ways:

– conclusion of a property management agreement with a business entity (except for an agreement on management of securities and other financial instruments);

– conclusion of an agreement on the management of a portfolio of financial instruments and/or funds intended for investing in financial instruments with an investment firm licensed by the National Securities and Stock Market Commission to conduct portfolio management activities;

– conclusion of an agreement on the establishment of a venture unit investment fund for managing transferred corporate rights with an asset management company licensed by the National Securities and Stock Market Commission to conduct asset management activities;

c) it is prohibited to transfer the management of enterprises and corporate rights for the benefit of family members or business entities, investment firms and asset management companies where family members are employed¹².

In addition to the above, it is essential to note that the anti-corruption legislation provides for some particularities of resolving a conflict of interest that has arisen in the activities of state collegial bodies and local self-government and subjects equated to them. Therefore, it is established that in the case of an actual or potential conflict of interest in a person authorized to perform the functions of the state or local self-government, or another equated person who is a member of a collegial body (committee,

¹² Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

commission, collegium, etc.), such a person has no right to participate in decision-making of the specific body. If the non-participation of such a person in decision-making of the body results in loss of its validity, his/her participation in decision-making shall be subject to external control. The respective collegial body decides on the exercise of external control (Part 2 of Art. 35-1 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”)¹³.

Having familiarized ourselves with the provisions of the basic anti-corruption law on measures for preventing and resolving a conflict of interest in the activities of public servants and persons equated to them, we can state that in order to form a single and holistic mechanism for the prevention and prompt elimination of contradictions between a private interest and official or representative powers of such persons, which affect the objectivity or impartiality of their decision-making or the commission or non-commission of actions during the exercise of relevant powers, the mentioned legislative provisions should be improved at the systemic level, primarily by: 1) their mutual agreement with branch acts of administrative legislation (on administrative procedure, civil service, etc.) regarding terms and practical ways of preventing and resolving a conflict of interest; 2) establishing and specifying the fundamental aspects of the procedure for resolving a conflict of interest, in particular, the method of performing certain duties by the heads of a person who has a conflict of interest and their ensuing responsibility, the principal provisions of agreements on the transfer to management of enterprises and corporate rights belonging to public servants and persons equated to them, etc.; 3) differentiating the legal consequences of a managerial decision made by an official or a collegial body in the context of a conflict of interest; 4) making the practice of resolving a conflict of interest at the administrative level more public, which should contribute to the predictability of their application, strengthen public control and confidence in the anti-corruption mechanism.

Justifying the need to introduce legislative innovations in the above areas, we will primarily give examples of discrepancies between the basic anti-corruption law and legislation on administrative procedure, civil service, and another branch administrative legislation. In particular, the recusal of a person who has the authority to consider and resolve a case relating to public law relations toward ensuring the exercise of right, freedom or legitimate interest of a person and/or the fulfillment of their obligations determined by law is controversial, since it is not a measure of either external or independent settlement of a conflict of interest, which under the anti-corruption law is carried out only by depriving the specific private interest). At the same time,

¹³ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

as established in para. 1 of Part 1 of Art. 30 of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”, a participant in administrative proceedings has the right to file a petition for recusal of a person who facilitates the consideration of the case, if there are circumstances in relation to such a person, including those indicating the private interest of such a person based on the outcome of consideration and/or resolution of the case. If any, the person facilitating the consideration of the case is obliged to declare self-recusal (Part 2 of Art. 30 of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”)¹⁴. According to S. V. Rivchachenko, following the findings of a comparative law study of the statutory regulation of the prevention and settlement of a conflict of interest and the German mechanism of external control of compliance with the requirements of the legislation on a conflict of interest in civil service, there is a rule which states that if the person who is subject to the relevant administrative act believes that a biased official has participated in the administrative procedure preceding its adoption, the former can file a complaint. If the complaint is found justified, procedural decisions or procedure result will be declared invalid. Similarly, under Italy’s anti-corruption legislation, a civil servant shall recuse himself from participating in decision-making or carrying out activities that could undermine faith in the independence and impartiality of public administration, even in the absence of an actual conflict of interest¹⁵.

An equally important theoretical-legal and practical issue is the correlation between measures for the external settlement of a conflict of interest and changes in place and conditions for public officials’ service. In particular, pursuant to provisions of Art. 43 of the Law of Ukraine “On Civil Service”, the head of civil service shall notify a civil servant of the change in essential conditions of service in writing not later than 30 calendar days before the change in those conditions (except salary increase), which may include, inter alia, a change in key job responsibilities. In this context, it also seems appropriate to refer to Art. 41 of the Law of Ukraine “On Civil Service” under which a civil servant, taking into account their professional training and professional competencies, can be transferred without mandatory competition:

1) to another equivalent or lower vacant position in the same state body, including in another locality (another settlement) – without mandatory competition and by decision of the head of civil service or the appointing

¹⁴ Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX (у редакції від 31 березня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#n16>.

¹⁵ Рівчаченко С. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. С. 146–147.

entity (if it is about a position in another state body; the corresponding decision of the appointing entity or the head of civil service in the state body to which the civil servant is transferred is required as well);

2) for a senior civil service position – based on competition¹⁶.

Having conceptualized the above, it is crucial to unify the legal regulation of changes in place and conditions for public servants' service and clarify cases and peculiarities of realizing the relevant transformations within the external settlement of a conflict of interest (revision of the scope of official powers, transfer to another position, etc.), taking into account guarantees and requirements enshrined for similar actions by the legislation on public service.

Turning to the definition and substantiation of prerequisites and ways of specifying the fundamental aspects of the procedure for resolving a conflict of interest, first of all, we have reason to argue that there is a legal vacuum on the way managers of persons who a conflict of interest perform specific duties with a sufficient scenario branching of the spectrum of possible situations within these legal relations, as well as on the responsibility of managers for the proper performance of their responsibilities for resolving a conflict of interest.

Thus, the analytical report on the results of assessment of effectiveness of the application of Ukrainian laws on a conflict of interest drafted within the framework of the European Union project and the development program of the United Nations Organization for Parliamentary Reform indicates that their drawback, in particular, is zero administrative responsibility for non-fulfillment or improper fulfillment by managers of the obligation to resolve conflicts of interest of subordinates, as well as for breach of requirements for the transfer of enterprises or corporate rights to the management of relevant persons. In addition, the expert team proposes supplementing the law on prevention of corruption with provisions that along with notifying the head of a conflict of interest, the person concerned has the right to inform about the measures taken to eliminate private interest. In such instance, the manager shall not make a decision on settlement of the conflict of interest within five working days – at this time, the person has the right to provide him with evidence of elimination of their private interest and, thus, independently resolve the conflict of interest¹⁷.

¹⁶ Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

¹⁷ Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів / упор. : Б. Малишев, Ю. Зайченко, О. Баранюк, О. Базилівська. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_PLS_Conflict_of_interests_UKR.pdf.

The most complete and high-quality regulation of the transfer of management of enterprises and corporate rights to public servants and persons equated to them is equally significant. Moreover, specific analytical publications emphasize that the legislation regulating the procedure for concluding contracts and their content whereby public servants and persons equated to them transfer their enterprises and corporate rights to the management of another person does not always consider the specifics of purposes these contracts are concluded for. In this regard, there is a risk that, in practice, such agreements may contain provisions that would neutralize statutory prohibitions on enterprises and corporate rights. One of the simple, convenient and effective solutions proposed by the experts is to entrust the NACP with the obligation to draw a recommended model agreement on the management of enterprise and corporate rights, which would include provisions on the impossibility of providing instructions to the trustee and would guarantee the independence of such a trustee¹⁸.

Another issue, the optimal solution of which is necessary for the more effective functioning of the mechanism for preventing and resolving a conflict of interest in terms of compliance with the proportionality principle and ensuring the sustainability of the public administration system, is the differentiation of the legal consequences of a management decision of an official or a collegial body in the context of a conflict of interest.

To date, the legal conclusion on the issue concerned by the Grand Chamber of the Supreme Court is relevant: in order to establish a violation of the decision-making procedure, the very fact of a MP's participation in the vote upon a conflict of interest (either potential or actual) is decisive, and not the impact of such a vote on the decision taken, given the presence of a qualified majority required for rendering a favorable decision by a collegial body. In other words, in the context of circumstances of the case in which the village council's decision was declared invalid due to the vote of a deputy who has a conflict of interest, whose vote was not decisive, that action of a local self-government body taken under an actual conflict of interest discredits and undermines it, and, hence, negates public confidence in local self-government bodies as a whole (Resolution of the Supreme Court (Grand Chamber) in case No. 442/730/17 as of March 20, 2019)¹⁹.

¹⁸ Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів / упор. : Б. Малишев, Ю. Зайченко, О. Баранюк, О. Базилівська. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_PLS_Conflict_of_interests_UKR.pdf.

¹⁹ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 березня 2019 р. у справі № 442/730/17 про визнання незаконним і скасування рішення органу місцевого самоврядування. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80854671>.

At the same time, referring to the American anti-corruption legislation, it should be noted that according to §208 (a) of Chapter 11 “Bribery and Conflict of Interest” of Title I “Crimes” of Book 18 “Crimes and Criminal Procedure” of the United States Code, it is allowed exceptions to the rule on the importance of conflict of interest for the fate of the relevant public servant, which cover the following situations:

- by regulation issued by the Director of the Office of Government Ethics, applicable to all or a portion of all officers and employees covered by this section, and published in the Federal Register, the financial interest has been recognized as being too remote or too inconsequential to affect the integrity of the services of the Government officers or employees to which such regulation applies;

- a special Government employee serving on an advisory committee within the meaning of the Federal Advisory Committee Act, after review of the financial disclosure report filed by the individual pursuant to the Ethics in Government Act of 1978, certifies in writing that the need for the individual’s services outweighs the potential for a conflict of interest created by the financial interest involved;²⁰.

Moreover, the European Commission, in its guidance on the application of legislation on the prevention and settlement of conflicts of interest, drew attention to the decision of the European Court of Justice, which states that EU law does not exclude that a national court may declare a decision illegal solely based on bias in the award procedure, which the complainant shall not prove but which should be verified by the decision-making body. A conflict of interest entails the risk that the procuring entity may have intentions not associated with the relevant contract and, only because of this fact, preference may be given to the tenderer²¹.

Thus, in foreign countries, the legal significance of making a management decision under a conflict of interest is not absolutized from the standpoint of the relevant administrative act’s nullity or invalidity. At the same time, proving the existence of a conflict of interest in the activities of an authorized public servant shifts the burden of proving the legality of the specific administrative act, given proportionality requirements, on power entities and other interested parties.

²⁰ 18 USC 208: Acts affecting a personal financial interest. URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section208&num=0&edition=prelim>.

²¹ Guidance on the avoidance and management of conflicts of interest under the Financial Regulation 2021/C 121/01 : Commission Notice of 9 April 2021 (C/2021/2119) / European Commission. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.121.01.0001.01.ENG.

Finally, it should be noted that a promising direction for improving the institutional and regulatory framework for preventing and resolving conflicts of interest is to expand publicity of the practical application of the relevant legislative provisions, which should contribute to the predictability of their use and strengthen public control and confidence in the anti-corruption mechanism.

It is noteworthy that, according to the conclusion of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) on Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan, the NACP's efforts to collect and publish information on conflict of interest are encouraging but they lack a systemic approach. The absence of central registries on gifts and conflict of interest resolutions have also impeded regular collection and dissemination of information. A systematic approach to data collection and disclosure will further enhance transparency and accountability, contributing to a high level of public trust in the NACP, which is a cornerstone for the NACP's resilience to undue pressure²².

Taking the above into account, it is necessary to share the position of the Main Scientific and Expert Department of the Verkhovna Rada of Ukraine on the appropriateness of the legislative innovation on the mandatory publication of NACP decisions on its official website, which, in parliamentary experts' view, fully complies with general fundamentals and principles of the activities of public authorities, current laws, namely, the Laws of Ukraine "On Information" and "On Access to Public Information", as well as with guarantees of independence and the NACP's powers, in particular, on the transparency of its activities and informing the public about measures taken by the NACP to prevent corruption and implement measures aimed at cultivating negative attitude towards corruption in the minds of citizens²³.

Therefore, prospects for the development of a system for preventing and resolving conflicts of interest in the activities of civil servants and persons equated to them should cover 1) the unification of the legal regulation of changes in place and conditions for civil servants' service with the specification of cases and peculiarities of implementing relevant

²² Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan / OECD. Paris, 2022. 190 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/b1901b8c-en>.

²³ Висновок Головного науково-експертного управління у складі апарату Верховної Ради України від 10 квітня 2018 р. до проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо вдосконалення заходів запобігання конфлікту інтересів) № 6740. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62315.

transformations within the framework of external settlement of conflicts of interest (revision of the scope of official powers, transfer to another position, etc.), considering guarantees and requirements established by the legislation on public service for similar measures; 2) clarification of the method of performing duties by managers of persons who have faced a conflict of interest in their activities, with a sufficient scenario branching of the spectrum of potential situations within specific legal relations, the establishment of measures for the responsibility of managers for the proper performance of their direct obligations to resolve a conflict of interest; 3) entrusting the NACP with drafting a recommended model agreement on the management of the enterprise and corporate rights, which would comprise provisions for the fulfillment of anti-corruption legislation; 4) differentiation of legal consequences for making a decision by an official or a collegial body upon a conflict of interest in order to comply with the proportionality principle and ensure the stability of the public administration system; 5) achievement of extensive publicity in the practical application of legislative provisions on the settlement of conflicts of interest, which should contribute to the predictability of their application and strengthen public control and confidence in the anti-corruption mechanism.

REFERENCES

1. Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів / упор. : Б. Малишев, Ю. Зайченко, О. Баранюк, О. Базилівська. URL: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/ua/PRP_PLS_Conflict_of_interests_UKR.pdf.

2. Висновок Головного науково-експертного управління у складі апарату Верховної Ради України від 10 квітня 2018 р. до проекту Закону про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо вдосконалення заходів запобігання конфлікту інтересів) № 6740. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62315.

3. Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf>.

4. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 20 березня 2019 р. у справі № 442/730/17 про визнання незаконним і скасування рішення органу місцевого самоврядування. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80854671>.

5. Постанова Львівського апеляційного суду від 19 квітня 2022 р. у справі № 459/4134/21 про притягнення до адміністративної

відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104053888>.

6. Постанова Чернігівського апеляційного суду від 5 листопада 2021 р. у справі № 738/846/21 про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень.
URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100866134>.

7. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX (у редакції від 31 березня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20/conv#n16>.

8. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (у редакції від 28 травня 2023 р.) / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv>.

10. Рівчаченко С. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 195 с.

11. 18 USC 208: Acts affecting a personal financial interest. URL: <http://uscode.house.gov/view.xhtml?req=granuleid:USC-prelim-title18-section208&num=0&edition=prelim>.

12. Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan / OECD. Paris, 2022. 190 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/b1901b8c-en>.

13. Guidance on the avoidance and management of conflicts of interest under the Financial Regulation 2021/C 121/01 : Commission Notice of 9 April 2021 (C/2021/2119) / European Commission. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AAOJ.C_.2021.121.01.0001.01.ENG.

Information about the authors:

Hubanov Oleh Oleksandrovysh,

Doctor of Law, Professor,
Associate Professor at the Department of Civil
Service Law and Medical Law
Taras Shevchenko National University of Kyiv

Berlach Anatolii Ivanovych,

Doctor of Law, Professor,
Honored Lawyer of Ukraine,
Head of the Department of Civil Service Law and Medical Law
Taras Shevchenko National University of Kyiv

ADMINISTRATIVE-TORT MEANS OF OVERCOMING CORRUPTION RISKS IN THE FIELD OF ROAD TRAFFIC

Donenko V. V.

The relevance of maintenance of road safety is beyond doubt. In this regard, authorities and citizens have an undivided opinion on the need for such actions as an essential component of the successful transformation of specific relations. Road accidents claim 1,300,000 lives around the globe every year, and about 50 million people suffer injuries that lead to disability. Ukraine ranks fifth in Europe in terms of road traffic deaths. Our country has faced almost 200 thousand road traffic accidents, of which 26 thousand results in bodily injuries. In 2010, 4,709 people died in road traffic accidents and 38,917 people were injured. Every third person deceased is a young person under the age of 29. According to the World Bank, the Ukrainian economy loses \$5 billion annually as a result of road accidents¹.

Most people are involved in road safety because everyone is a road user regardless of our desire – the driver, passenger, pedestrian, etc. An infant transported from the maternity hospital by car is also a road user – a passenger. After gaining independence, considerable attention has been paid to the development of operational framework for road safety and legal support of relevant activities. Particular emphasis still belongs to an administrative-tort component of countering traffic violations mainly due to a significant intensification of existing sanctions, improvement of current articles, and the introduction of novel *corpus delicti* of administrative offences.

At the same time, it is necessary to draw attention to extensive corruption dependence within the area concerned, as confirmed by surveys of citizens and specific scientific publications on corruption in the road safety sector.

Thus, Razvadovskiy B.L. stresses that one of the problems of ensuring road safety is corruption, which actualizes the development of adequate countermeasures, and supports the opinion of many experts that one of its main drivers is the “unproven mechanism for engaging NGOs and the media in monitoring the activities of law enforcement agencies”².

¹ Доненко В.В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху: становлення в умовах реформування : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2011. 380 с.

² Развадовський Б.Л. Корумпованість відносин у сфері дорожнього руху: заходи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика): науково-практичний журнал*. 2011. № 25. С. 167–172.

The project “Corruption in Ukraine 2022: understanding, perception, prevalence” presented by the National Anti-Corruption Agency notes that under the survey of citizens, central social problems of Ukraine are 1) Armed aggression of Russia against Ukraine (90.4%), 2) High cost of living and low incomes (69.2%), 3) Corruption (64.2%), 4) Unemployment (64.2%), 5) Unjust judiciary (55.2%).

It is symptomatic that regarding activities of law enforcement agencies, respondents demonstrated the highest indicators of corruption experience and ensuing situations as a result of unofficial payments or services to avoid responsibility for violation of traffic rules – 25.4%; 14.3% of respondents had the same experience when checking documents at stationary posts by the patrol police (it is believed this type of domestic corruption should also be attributed to road safety, because it occurs while driving a vehicle).

Another object of potential corruption relations is service centers, which somewhat relate to road traffic because they provide various vehicle services. Therefore, during registration (re-registration of vehicles), 22.8% of citizens had corruption situations, driver license issuance – 17% of citizens, reception and preservation of a license plate – 11%³.

It can be concluded that every fourth vehicle driver (owner) had a corruption experience in communicating with road traffic authorities.

The reformed parking system did not get rid of additional corruption risks after the adoption of the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Reforming the Vehicle Parking Area” No. 2262-VIII dated December 21, 2017, which established a new unit with quite significant administrative and jurisdictional powers. The current Code is supplemented by Art. 152-1 Violation of parking rules and violation of rules for equipping paid-parking platforms. The key objectives of inspectors are to inspect the streets for identifying stopping and parking violations, incl. non-payment of parking, and recording such violations⁴.

Accordingly, corruption offenses are related to malpractice and illegal enrichment: inspectors can receive cash (undue remuneration) at the place of violation detection in order to escape punishment (administrative penalty) by the violator. This is driven by the establishment of a new unit – parking inspectors with ample administrative and jurisdictional powers that can be used for undue benefits. The above is associated with the following:

³ Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйнятливість, поширення / НАЗК. Київ, 2023. 168 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/1f23b766-e031-4c3f-81a4-0167b4f93116.pdf>.

⁴ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо паркування транспортних засобів : Закон України від 29 травня 2014 р. № 1283-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 29. Ст. 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1283-18#Text>.

1) innovation should be subject to implementation through adjusting the job description of parking inspectors; 2) the availability of not only appropriate tools for recording traffic violations but also appropriate means of monitoring the activities of parking inspectors; 3) low qualification indicators for parking inspectors and the lack of the necessary elements of basic education to carry out such activities and the initial training and retraining of parking inspectors as a result of the lack of proper professional education. There is a situation when parking inspectors have powers equal to those of the patrol police (violation recording, vehicle seizure, imposition of an administrative penalty), but their professional training is low enough; 4) the need for proper control by local self-government bodies; 5) proper control by the public and individual citizens.

Another area that brings corruption risks is the training of drivers (according to the NACP, 17% of respondents confirmed their involvement in corruption relations), which is crucial for the overall state of road safety. In order to ensure the high-quality process of passing exams, which is subject to numerous complaints about corruption, service centers of the Ministry of Internal Affairs of Kyiv, Lviv, Odesa and Vinnytsia regions introduced a pilot project: they equipped examination classes and vehicles with cameras and sound recording. The MIA of Ukraine reports that more than 700 theoretical and practical exams are taken daily in each pilot region, and, on average, only one in four passes the driver's test at the first try. On the one hand, a low rate of passing exams may indicate a corruption prosperity in the past and its decrease due to the experiment.

A major step toward active counteraction to corruption during driver training is the amendment of the Code of Ukraine on Administrative Offenses (CUoAO) in terms of the introduction of administrative liability in the field of training and permit to drive⁵. The changes aim to improve state control in driver training and permit to drive, reduce road accidents, mitigate corruption risks during training, retraining and advanced training of drivers, conduct state accreditation of institutions (driving schools), hold theoretical and practical exams, etc. For the first time in the history of administrative tort legislation, liability for violation of the procedure for training, retraining and advanced training of drivers has been enshrined. It refers to violation of the established procedure for training, retraining and advanced training of drivers by officials of institutions, their branches, or other separate subdivisions, as well as individual entrepreneurs, namely: training/retraining of drivers by a person

⁵ Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності у сфері підготовки та допуску водіїв до керування транспортними засобами : Закон України від 13 липня 2023 р. № 3234-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3234-20#Text>.

who does not have a valid document confirming expertise in driver training; admission of persons who have not passed a theoretical exam to practical training of drivers; conducting practical training of drivers using vehicles equipped with violation of the Traffic Rules, or by a person revoked a driving license (Article 127-3 of the CUoAO). It is also about breach of the procedure for state accreditation of institutions conducting training, retraining and advanced training of drivers, certification of their specialists, and the procedure for taking a driving test and a driver's license registration and issuance, namely, breach of the established procedure for state accreditation of institutions conducting training, retraining and advanced training of drivers by officials, as well as breach of the established procedure for certifying their specialists; breach of the established procedure for taking driving exams or issuing a driver's license by officials of territorial service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

At the same time, significant changes were introduced to Article 15 of the Law of Ukraine "On Road Traffic". A person seeking to obtain a driver's license of a particular category or type shall undergo a medical examination, specific training at an accredited institution or independently master a theoretical module of the standard curriculum, taking into account vehicle categories, and practice driving at an accredited institution or retraining in accordance with the standard curriculum, and successfully pass theoretical and practical exams. The procedure for training, retraining and advanced training of vehicle is determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine. Training, retraining and advanced training of drivers takes place at accredited institutions, regardless of the form of ownership and subordination, which has the relevant certificate upon accreditation. Training, retraining and advanced training of drivers is conducted by specialists who meet the specified qualification requirements of the central executive body that maintains the formation and implementation of state health policy. The list of requirements for institutions and qualification requirements for specialists are set by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in agreement with central executive authorities ensuring the formation of state policy on education and science and transport and labor protection. A person who has undergone appropriate training at an accredited institution or independently mastered the theoretical module of the standard curriculum, taking into account vehicle categories, takes a theoretical exam. A person who has successfully passed the theoretical exam and undergone appropriate training in practical driving at an accredited institution is allowed to pass the practical exam. Thus, it is proposed to allow a person striving to obtain a driving license of appropriate category or type to implement self-training in accordance with a typical curriculum. It means that a person will chose either to contact specific institutions (driving schools) or master the theoretical module of a typical curriculum independently.

It is worth noting that the Committee on Anti-Corruption Policy of the Verkhovna Rada of Ukraine highlighted some provisions of these changes that contain corruption-related factors. As a result, the Committee supports the conclusion of the National Agency on Corruption Prevention and draws attention to the fact that the proposed model of legal regulation is corruption-generating (Articles 127-3 and 127-4 of the CUoAO as amended by the draft Law) and does not comply with the principle of proportionality of the administrative penalty to the degree of social harmfulness of the committed act as one of the 2 elements of the rule of law determined by the provisions of Part 1 of Article 8 of the Constitution of Ukraine. Firstly, the implementation of these provisions of the draft Law will increase corruption risks in the area concerned as it will increase the amount of bribes and ultimately rise of the cost of services both on the part of business entities and authorized persons. Secondly, the current Article 53 of the Law of Ukraine “On Road Traffic” states that legal entities and individuals who are guilty of violating road safety legislation, relevant rules, and regulations shall be liable under the legislation of Ukraine. At the same time, Articles 127-3 and 127-4 of the draft Law do not specify unlawful acts that can be qualified as a “violation of the established procedure” by officials and as grounds for bringing to administrative responsibility. Comprehensive requirements, breach of which may be the basis for bringing particular entities to justice, are also not regulated by statutory acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Such requirements are not established by the proposed amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses. Given the foregoing, the objective side of offenses is legally vague. In order to prevent corruption risks, when bringing persons to administrative responsibility set forth in Articles 127-3 and 127-4 of the draft Law, coherent and unambiguous corpus delicti should be well-defined. In addition, the Committee notes that the draft law amends the Law of Ukraine “On Road Traffic” that contradicts Article 2 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine, according to which amendments to the legislation of Ukraine on administrative offenses shall be made by laws on amendments to this Code and other laws of Ukraine⁶.

While respecting the work of the law-making body of the state, it stands to mention positive aspects in an attempt to influence corruption-generating factors through enshrining responsibility and improving procedures for obtaining a driving license. On the other hand, it is necessary to monitor the practice of introducing innovations and their effectiveness and efficiency

⁶ Рішення Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності щодо експертного висновку законопроекту № 7354 / Комітет питань з антикорупційної політики Верховної ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1817819>.

in the context of corruption risks – therein lies the establishment of cooperation between scientists and practitioners of relevant units, involving a wide range of the public.

In general, it is noteworthy that there are favorable decisions on improving the current administrative and tort legislation in the field of road safety, which also affect the corruption component in the area concerned. The introduction of automatic traffic violation recording, which set up a new type of proceedings, significantly reduced a corruption-generating component of bringing to justice for violations of traffic rules, which, by their nature, have a chief effect on road safety, is crucial. The process from fixing a violation to paying a fine is contactless. There are almost no opportunities to shed responsibility via corruption proposals. At the same time, there is a need to pay attention to the decrease in the effectiveness of automatic fixation due to the abolition of penalty points and their role in reducing corruption risks⁷.

First of all, penalty points are an integral part of automatic recording and its main attribute – it is how administrative fines were once generally called. Points have been canceled and automatic recording remains.

Secondly, penalty points are a kind of the administrative penalty (Art. 27-1 of CUoAO is abolished); they cannot contribute to the observance by road users of the established rules but, on the contrary, cultivate a feeling of impunity and encourage further violations. Moreover, the above does not contradict the provisions of Art. 23 “Purpose of administrative penalty” of CUoAO, according to which an administrative penalty is applied, in particular, in order to prevent further offenses both by the offender and others”. After all, a person who has penalty points deducted is considered to be brought to administrative responsibility. After deducting penalty points, the prospect of drawing a more severe punishment in the form of a fine was intended (emphasized) to prevent the commission of traffic violations and encourage the violator to adhere to traffic rules. At the same time, it should be highlighted that the deduction of penalty points is carried out automatically, in case of recording a traffic violation, to bring a person to responsibility and provide with an appropriate administrative penalty. And most importantly, any corruption option was completely eliminated.

⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 19 липня 2015 р. № 596-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 39. Ст. 372. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596-19#Text>.

Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів : Закон України від 24 квітня 2020 р. № 566-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/566-20#Text>.

Thirdly, in accordance with Art. 27-1 of CUoAO (annulled), penalty points are a charge imposed on citizens for offenses: 1) in road safety; 2) recorded automatically; 3) limited offenses. In particular, this applies to administrative offenses under Art. 122 of CUoAO, including speeding, the breach of requirements of road signs and markings, rules for freight transportation, vehicle towing, stopping, parking, passage of pedestrian crossings, failure to give way to pedestrians at non-regulated pedestrian crossing, violation of the prohibition against driving vehicles on sidewalks or pedestrian paths, etc.

Fourthly, the abolition of provision on penalty points is a continuity of the merely punitive policy of the state against traffic violators, as confirmed by the former cancellation of the caution for a traffic violation. The potential of caution as a kind of administrative penalty is in force only in case of violation of the rules by pedestrians. In O.Yu. Salmanova's opinion, the experience of developed countries indicates other approaches to applying penalty points, which act as an additional incentive for the violator to realize the seriousness of consequences in case of systematic breach of traffic rules, including driver's license revocation. The resort to a stricter kind of liability occurs after the driver has scored a specific number of penalty points since the monetary penalty is effectless, especially toward drivers who earn tens or hundreds of thousands of hryvnias per month⁸. Fifthly, the protracted introduction of automatic traffic violation recording shows that an individual has not become the chief player in the road safety sector. Consequently, after the installation of the automatic recording system, the indicators of budget replenishment come first, and not human safety. The introduction of automatic recording as a type of proceedings in cases of traffic violations eliminates corruption risks as much as possible and thus establishes partnership relations between road users and representatives of regulatory authorities, namely, the Patrol Police.

Sixth, when deciding to cancel penalty points, it was not regarded widespread road safety offenses, the consistently high level of administrative tort, and impossibility of their absolute observation by all road users. Accrual of penalty points was intended to stimulate law-abiding drivers, and systematic violators could dispose of accrued points in a matter of days or even hours. The task of preventing road traffic offenses should be carried out in a comprehensive and consistent manner, and the use of purely punitive methods is an attempt to continue the traditions of the Soviet past.

⁸ Салманова О.Ю. «Мертвонароджені» штрафні бали як вид адміністративного стягнення. *Запорізькі правові читання* : матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 188–190.

Seventh, when approving provisions on penalty points, the specific international experience laid the groundwork for their implementation, and five years later, it turned out that “the experience of developed countries confirms other approaches to applying penalty points, which are regarded as an extra incentive for traffic awareness, including by disqualifying a person from driving”, states the explanatory note to the draft law. These fluctuations prove the lack of a sustainable strategy for maintaining road safety, as well as their continuity and consistency. During the existence of our state, none of road safety programs has been realized in full.

Specific caution measures enshrined in the current administrative tort legislation, particularly for road safety, are significant for maintaining accountability and eliminating corruption risks. Let’s focus on some of their provisions.

Thus, Article 22 of CUoAO allows for exemption from administrative liability under minor offenses. In case of a minor administrative offense, the body (official) authorized to solve the case may release the offender from administrative liability and be limited to a verbal warning. At the same time, the Article does not apply to the offenses set forth in part four of Article 121, part five of Article 122, Articles 122-2, 122-4, part three of Article 123, parts two to five of Article 126, Articles 130 and 161-1 of the Code. As a result, the legislator created obstacles to evade liability for traffic violations through declaring misconduct insignificant by an official or court. Such decisions mostly contained corruption risks and were a “legal” way to shed responsibility. The amendments to Article 38 of CUoAO “Terms of imposing an administrative penalty” wielded significant influence: an administrative penalty for committing offenses set forth in Article 130 of the Code may be imposed within one year from the date of its commission. Before, there was a general deadline for imposing an administrative penalty for this type of offense, i.e., no later than two months from the date of offense commission. Thus, it has been eliminated the corruption option to avoid liability due to the deliberate postponement of consideration of the case on an administrative offense for various reasons.

We believe that the Procedure for executing a resolution on the imposition of an administrative penalty in the form of a fine for an automatically recorded road traffic offense, or for violation of the rules of vehicle stopping or parking recorded in the mode of photography (video recording) stipulated in Article 300-1 of CUoAO provides for incentive elements that not only stimulate fine payment but also the execution of judgment. On the other hand, such a resolution is considered executed following the provision which states that in case of payment by the person specified in part one of Article 14-2 of this Code, or by a citizen (resident) of Ukraine who imported into the territory of Ukraine a vehicle registered

outside Ukraine, of 50 percent of the fine under the resolution imposing an administrative penalty for an automatically recorded road safety offense, or for violation of the rules of vehicle stopping or parking recorded in the mode of photography (video recording), before the service of such a resolution or receipt of a postal notice of service or refusal to receive it, or the return of a postal item with a non-delivery mark, or within ten days from the date of entry into force of the resolution. The decision to impose an administrative penalty for violation of vehicle stopping and parking of vehicles recorded in the mode of photography (video recording) is also considered executed in case of payment of a fine upon notification of administrative liability left by an authorized official on the windshield at the scene, including by paying 50 percent of the fine within ten days from the date of the offense. Corruption mitigation means that a person interested in official payment of half of the penalty within ten days considerably decreases the need to evade liability via corruption proposals and stimulates the payment of a fine.

Only individual issues of corruption risks in the field of road safety related to administrative and tort legislation have been covered.

The highest risks of committing corruption and corruption-related offenses arise when providing administrative services and performing control and supervisory functions by authorized officials of state control bodies. Thus, B. M. Holovkin rightly draws attention to corruption risks in the provision of administrative services in the field of road safety control, namely: – non-transparent distribution of permits for international road transport of goods/passengers on the territory of a foreign state, creation of an artificial shortage of permits in order to persuade carriers to buy them from intermediaries at an inflated cost (it is worth noting that after the approval of the “transport visa-free regime between the EU and Ukraine in June 2022, the specified corruption risk is minimized for one year); – excessive bureaucratization of licensing economic activity, encumbrance with formal procedures for obtaining licenses for domestic and international road transportation of passengers, cargoes, dangerous freight and hazardous waste, as well as monopoly on licensing the specified economic activity by the central executive body, which creates conditions for finding illegal ways to solve this problem; – partial digitalization of services for licensing economic activities⁹.

⁹ Головкін Б.М. Корупційні ризики у сфері державного контролю за безпекою дорожнього руху. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 8–9 грудня 2022 р. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : НАВС, 2022. С. 30–33.

Supporting the above opinion, it is noted that it is only part of corruption risks occurring in the activities of the relevant administrative authorities providing public services. These problems will be gradually resolved with the entry into force of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” as of December 15, 2023, which will reduce corruption risks in the provision of administrative services and bring Ukraine closer to EU standards. At the same time, it is worth marking that the practical implementation of the mentioned law requires both the introduction of numerous amendments and additions to the current legislation and the development of an understanding of the conceptual foundations of administrative procedure and theoretical knowledge of the statutory regulation of the procedure for adopting and executing administrative acts, the cultivation of basic skills in the employment of administrative procedural legislation, taking into account European standards and principles of public administration.

The draft Code of Ukraine on Administrative Offenses by the Ministry of Justice of Ukraine, which will be submitted for discussion, should preserve the available capacity to counter corruption risks and keep its advancement given the modern development doctrine.

REFERENCES

1. Головкін Б.М. Корупційні ризики у сфері державного контролю за безпекою дорожнього руху. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 8–9 грудня 2022 р. / редкол. : В.В. Черней, С.Д. Гусарев, С.С. Чернявський та ін. Київ : НАВС, 2022. С. 30–33.

2. Доненко В.В. Публічне адміністрування безпеки дорожнього руху: становлення в умовах реформування : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2011. 380 с.

3. Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйнятливість, поширення / НАЗК. Київ, 2023. 168 с. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/1f23b766-e031-4c3f-81a4-0167b4f93116.pdf>.

4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 19 липня 2015 р. № 596-VIII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 39. Ст. 372. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/596-19#Text>.

5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо паркування транспортних засобів : Закон України від 29 травня 2014 р. № 1283-VII / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 29. Ст. 943. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1283-18#Text>.

6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запровадження адміністративної відповідальності у сфері підготовки та допуску водіїв до керування транспортними засобами : Закон України від 13 липня 2023 р. № 3234-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3234-20#Text>.

7. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо штрафних балів : Закон України від 24 квітня 2020 р. № 566-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/566-20#Text>.

8. Развадовський Б.Л. Корумпованість відносин у сфері дорожнього руху: заходи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)* : науково-практичний журнал. 2011. № 25. С. 167–172.

9. Рішення Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності щодо експертного висновку законопроекту № 7354 / Комітет питань з антикорупційної політики Верховної ради України. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1817819>.

10. Салманова О.Ю. «Мертвонароджені» штрафні бали як вид адміністративного стягнення. *Запорізькі правові читання* : матеріали щорічної міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 19–20 травня 2020 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2020. С. 188–190.

Information about the author:

Donenko Valerii Viktorovych,

Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of Public and Private Law
University of Customs and Finance

УДОСКОНАЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ (АНАЛІЗ ОКРЕМИХ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ)

Дудоров О. О.

В Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки однією з проблем, вирішенню якої має сприяти реалізація цього програмного документа, названо суперечність окремих положень кримінального законодавства України про відповідальність за корупційні делікти з міжнародними стандартами у цій сфері, а так само неузгодженість вказаних положень між собою та з положеннями кримінального процесуального законодавства і Закону України «Про запобігання корупції». Як наслідок, у значній частині випадків особи, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення, звільняються від кримінальної відповідальності та/або покарання. До очікуваних стратегічних результатів віднесено, зокрема, те, що: санкції за вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень є пропорційними і такими, що мають значний забезпечувальний і превентивний ефект; слідча та судова практика притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних та пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, є сталою і передбачуваною¹.

Відбиття в Антикорупційній стратегії на 2021–2025 роки проблематики кримінально-правових наслідків вчинення зазначених деліктів, будучи одним із свідчень професійності розробників цього документа, заслуговує на схвальну оцінку. Справа в тому, що нюанси кримінально-правової кваліфікації, тонкощі кримінально-правової характеристики певних кримінальних правопорушень, інші значимі проблеми Загальної та Особливої частин Кримінального кодексу України (далі – КК) значною мірою втрачають сенс, якщо за вчинене кримінальне правопорушення не призначається справедливе покарання або (та) не застосовується інший належний кримінально-правовий захід чи якщо останній не виконується у встановленому порядку. Наукова обґрунтованість побудови санкції кримінально-правової норми має не менше значення, ніж правильне конструювання її диспозиції, а КК бракує

¹ Про Засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20 червня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 20.06.2023).

виваженого, кваліфікованого підходу до побудови санкцій. Складно не погодитись з Ю. Пономаренком, який пише, що законодавець часто встановлює санкції, керуючись позаправовими міркуваннями, інколи інтуїтивно, «на око»².

Черговим наочним проявом непрофесійного підходу до конструювання санкцій кримінально-правових заборон може слугувати проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений частиною 1 статті 368»³ (далі – законопроект), спрямований на посилення караності простого (некваліфікованого) виду злочину, передбаченого ст. 368 КК. Основним (насправді єдиним) аргументом на користь ухвалення такого потенційного законодавчого рішення, судячи з пояснювальної записки до законопроекту, є суб'єктивна переконаність його розробника – народного депутата України П. Павловського – у тому, що санкція ч. 1 чинної редакції ст. 368 КК є занадто м'якою (ліберальною). З-поміж іншого автор аналізованої законодавчої ініціативи ставить питання, яке йому видається риторичним: «Чи можна ефективно боротися з корупцією, коли службова особа при прийнятті пропозиції, обіцянки або одержанні неправомірної вигоди, розмір якої не перевищує 248 100 грн станом на 2022 рік, за вироком суду може отримати покарання у вигляді 17 000 грн?».

Передусім варто уточнити, що з урахуванням п. 1 примітки ст. 368 КК і величини неоподаткованого мінімуму доходів громадян для потреб кваліфікації кримінальних та адміністративних правопорушень у 2022 р. (далі – НМДГ) незначний розмір неправомірної вигоди (далі – НВ), одержання якої (інші прирівняні дії з нею) мало кваліфікуватись за ч. 1 ст. 368 КК (за відсутності кваліфікуючих ознак), становить суму, що є меншою за 124 050 грн, а не 248 100 грн, як зазначено у пояснювальній записці до законопроекту. За злочин, передбачений ч. 1 ст. 368 КК, санкція якої є альтернативною, на сьогодні може бути призначено і штраф від однієї тисячі до чотирьох тисяч НМДГ. А це дозволяє поставити для обговорення не менш риторичне запитання: хіба покарання у виді штрафу у розмірі, наприклад, 68 тис. грн не може вважатись співмірним (адекватним) у разі одержання НВ у розмірі декількох тисяч чи навіть сотень гривень?

² Пономаренко Ю.А. Загальна теорія визначення караності кримінальних правопорушень : монографія. Харків : Право, 2020. С. 351.

³ Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений частиною 1 статті 368 : проект Закону України від 19.09.2022 р. № 8049. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1472869> (дата звернення: 20.06.2023).

Відбита у пояснювальній записці до законопроекту ідея перетворення вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368 КК, на «економічно збиткову» поведінку є зрозумілою, проте не може бути підтримана. Вважаю, що неправильно, так би мовити, механічно пов'язувати величину штрафу як покарання з розміром одержаної НВ. Із приводу подібних пропозицій *de lege ferenda* Ю. Пономаренко слушно зауважує, що штраф не є ані «відкупом» за вчинення злочину, ані «податком» на незаконно придбане майно. Він сплачується із законних доходів (заощаджень) особи, тим самим обмежуючи її в реалізації права власності, а не з грошей чи іншого майна, отриманих у результаті вчинення кримінального правопорушення. З огляду на положення КК, присвячені спеціальній конфіскації, немає істотної проблеми в тому, що в санкції може бути встановлений менший розмір штрафу, ніж розмір шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, описаним у гіпотезі цієї ж статті, бо в сукупності з розміром відшкодувань він у будь-якому випадку перевищуватиме розмір завданої шкоди чи отриманого від вчинення кримінального правопорушення доходу⁴.

Ба більше: згадана ідея вже втілена в чинному кримінальному законі, адже відповідно до ч. 2 ст. 53 КК за вчинення кримінального правопорушення, за яке передбачене основне покарання у вигляді штрафу понад три тисячі НМДГ (ця умова у санкції ч. 1 чинної редакції ст. 368 КК дотримана), розмір штрафу, що призначається судом, не може бути меншим за розмір майнової шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, або отриманого внаслідок вчинення кримінального правопорушення доходу незалежно від граничного розміру штрафу, передбаченого санкцією статті (санкцією частини статті) Особливої частини цього Кодексу. Інша справа, що наведене законодавче положення небезпідставно критикується через те, що воно: не узгоджується з метою покарання; суперечить загальним засадам призначення покарання; не враховує різну правову природу відшкодування шкоди, завданої злочином, і спеціальної конфіскації отриманого внаслідок злочину доходу, з одного боку, і покарання майнового характеру, з іншого⁵.

Пропонований у законопроекті максимальний розмір штрафу (двадцять п'ять тисяч НМДГ, тобто 425 тис. грн) на перший погляд виглядає завищеним при тому, що вказаний у ч. 1 чинної редакції ст. 368 КК штраф від однієї тисячі до чотирьох тисяч НМДГ справді частково є занадто ліберальним. Як зазначають автори узагальнення

⁴ Пономаренко Ю.А. Загальна теорія визначення караності кримінальних правопорушень : монографія. Харків : Право, 2020. С. 476.

⁵ Шапченко С. Зробити краще, щоб не вийшло як завжди. *Дзеркало тижня*. 2011 р. № 38.

судової практики, пов'язаної із застосуванням штрафу, цей вид покарання може досягти мети, закріпленої в ч. 2 ст. 50 КК, лише тоді, коли його розмір буде для засудженого обтяжливим (відчутним) і водночас реальним із погляду можливості його виконання⁶. З іншого боку, оскільки суб'єкти окремих кримінальних правопорушень (зокрема, у сфері службової діяльності) загалом мають порівняно вищий рівень доходів, ніж решта населення, то для того, щоб охопити караність і таких кримінальних правопорушень, різниця між мінімальним і максимальним розміром штрафу повинна бути достатньо високою⁷. Через це я схильний погодитись із розробником законопроекту у тому, що максимальний розмір штрафу за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368 КК, доцільно істотно збільшити.

Ще на один важливий (загальний) аспект поліпшення санкцій статей КК про відповідальність за корупційні злочини звертає увагу М. Хавронюк. Виявляється, що розміри встановлених в таких санкціях штрафів, громадських робіт, виправних робіт, арешту, обмеження волі і позбавлення волі не узгоджені між собою. Задля усунення цього недоліку необхідно уніфікувати всі санкції з тим, щоб конкретні розміри кожного виду основного покарання відповідали конкретним розмірам інших відповідних видів основних покарань⁸.

Оцінюючи законопроект, слід з-поміж іншого мати на увазі і те, що альтернативна санкція, закріплена у ч. 1 чинної редакції ст. 368 КК, дозволяє суду призначити за потреби й інше (відмінне від штрафу) основне покарання, зокрема позбавлення волі на строк від двох до чотирьох років, взявши до уваги не тільки розмір НВ, а й інші значимі для конкретного кримінального провадження обставини (законний чи незаконний характер дій, за вчинення яких одержується НВ; мав місце підкуп чи одержано НВ як подяку; суб'єкт фактично одержав НВ чи кримінально-протиправна поведінка обмежилась проханням надати йому НВ або прийняттям пропозиції чи обіцянки НВ тощо). І наявний стан речей сприяє призначенню індивідуалізованого та справедливого покарання за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 368 КК. Так, слід погодитись із парламентськими експертами у тому, що альтернативність діянь, закріплена у диспозиції ч. 1 ст. 368 КК, є

⁶ Аналіз застосування судами такого виду кримінального покарання, як штраф (витяг). *Вісник Верховного Суду України*. 2015. № 5. С. 29.

⁷ Пономаренко Ю.А. Загальна теорія визначення караності кримінальних правопорушень : монографія. Харків : Право, 2020. С. 477.

⁸ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев та ін. ; за заг. ред. М. Хавронюка. Київ, 2021. С. 184–185. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/09/alternatyvnyyzyvit-210921071555.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

відображенням рівня суспільної небезпеки, передбаченого цією нормою кримінального правопорушення, що впливає на формулювання законодавцем меж відповідної санкції⁹.

У пояснювальній записці до законопроекту немає інформації про те, чи вивчалась його автором релевантна судова практика, і чи свідчить вона про неоптимальність теперішньої санкції ч. 1 ст. 368 КК. Без звернення до реалій і тенденцій правозастосування та їх ретельного аналізу міркування П. Павловського видаються такими, що мають умоглядний характер. У цьому сенсі вельми показовою є та обставина, що, провівши свого часу серйозне узагальнення практики призначення покарання за злочин, передбачений ст. 368 КК, і констатувавши, що у більшості випадків суди надають перевагу покаранню у виді штрафу (зокрема, його розмір переважно не перевищував медіану для цього виду покарання, закріпленого в санкції ч. 1 ст. 368 КК), К. Задоя все ж відзначив, що така тенденція не дає підстав для внесення пропозицій щодо законодавчого посилення кримінально-правової репресії і вказує лише на необхідність вжиття заходів, які б сприяли більш виваженим підходам у судовій практиці до застосування заходів кримінально-правового характеру щодо осіб, які вчинили корупційні злочини. Потенціал чинного кримінального закону в аспекті караності корупційних злочинів не вичерпано¹⁰. Прикметно і те, що І. Мезенцева та В. Ярош як автори окремого монографічного дослідження, присвяченого караності службових злочинів¹¹, висунули пропозицію щодо вдосконалення ч. 2 ст. 368 КК, не вважаючи за потрібне поліпшувати санкцію ч. 1 цієї статті КК.

Суголосно висловлюються і парламентські експерти: «<...> будьякий законопроект, метою якого є посилення кримінальної відповідальності, у тому числі за допомогою підвищення розміру (строку) тих чи інших видів покарань, повинен мати серйозне наукове обґрунтування і бути результатом ґрунтовного аналізу практики

⁹ Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проєкт Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений частиною 1 статті 368». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1509905> (дата звернення: 20.06.2023).

¹⁰ Задоя К. Узагальнення проблем застосування законодавства, що встановлює відповідальність за корупційні злочини / ред. М. Хавронюк. Київ : ЦППР, 2019. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/07/22/uzagalnennya-problem-zastosuvannya-zakonodavstva-shho-vstanovlyuye-vidpovidalnist-za-koruptsijni.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

¹¹ Мезенцева І.Я., Ярош В.В. Кримінально-правові санкції за злочини у сфері службової діяльності : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2017. 218 с.

застосування відповідних статей кримінального закону. Поданий законопроект <...> мав би супроводжуватись принаймні статистичними даними та прикладами із практики, які б доводили неефективність чи недостатню ефективність чинної редакції відповідних положень КК, наявність проблем в їх застосуванні, наявність випадків, коли справді небезпечні діяння залишались безкарними внаслідок недосконалості закону. Однак обґрунтування такого роду у доданих до законопроекту супровідних документах відсутнє»¹². На користь запропонованого алгоритму вирішення зазначених питань (спочатку вивчення судової практики, а згодом висунення відповідних законодавчих ініціатив) свідчить, з-поміж іншого, та обставина, що у постанові Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» на Верховний Суд і ВАКС цілком своєчасно покладається обов'язок здійснювати щорічні узагальнення судової практики у кримінальних провадженнях щодо корупційних і пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень.

У разі ухвалення законопроекту санкція ч. 1 ст. 368 КК передбачатиме як одне з двох (на сьогодні трьох, і таке скорочення альтернатив складно оцінити схвально) основних покарань позбавлення волі на строк від двох до шести років у той час, як у незмінній санкції ч. 2 цієї статті фігуруватиме позбавлення волі на строк від трьох до (так само) шести років. Така ситуація навряд чи узгоджується з виробленими у кримінально-правовій науці правилами побудови санкцій норм, які передбачають основні і кваліфіковані (особливо кваліфіковані) склади кримінальних правопорушень¹³.

Для ефективної боротьби з корупцією, про що з посиланням на звернення Президентки Європейської Комісії в контексті набуття повноправного членства України в ЄС пише автор аналізованої законодавчої ініціативи, набагато вагомніше значення (порівняно з запропованою «точковою» зміною санкції однієї з антикорупційних кримінально-правових заборон) має проблема застосування до тих, хто вчиняє корупційні кримінальні правопорушення, ч. 2 ст. 75 КК (про це йтиметься нижче). Інакше кажучи, достатня суворість санкцій,

¹² Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений частиною 1 статті 368». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1509905> (дата звернення: 20.06.2023).

¹³ Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні: монографія / О.О. Дудоров, М.В. Комарницький, Д.О. Калмиков ; за ред. О.О. Дудорова, В.М. Комарницького. Суми : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. С. 504–506.

встановлених, зокрема, за кримінальні правопорушення, вчинювані публічними службовими особами, нерідко нівелюється практикою застосування кримінально-правових засобів. Слушним у цьому контексті є висловлювання Ю. Пономаренка про «наявність істотної розбіжності між законодавчо встановленою караністю кримінальних правопорушень і сукупністю кримінально-правових засобів-установлень, що фактично використовуються судами як покарання»¹⁴.

«Процесуальний» позитив від ухвалення законопроекту, який ініціюється народним депутатом України П. Павловським, убачається у тому, що злочину, передбаченому 1 ст. 368 КК, буде надано статус тяжкого (ч. 5 ст. 12 КК), що, своєю чергою, уможливить (легалізує) проведення у цьому разі контролю за вчиненням злочину та інших негласних слідчих (розшукових) дій. Так, відповідно до ч. 1 ст. 271 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК) контроль за вчиненням злочину може здійснюватися у випадках наявності достатніх підстав вважати, що готується вчинення або вчиняється тяжкий чи особливо тяжкий злочин. Цілком очевидно, що чинна редакція ч. 1 ст. 368 КК не повною мірою узгоджується з процесуальною здійсненністю переслідування як одним із принципів криміналізації (через неможливість застосування оперативного-розшукових та негласних слідчих (розшукових) дій). Щоправда, у пояснювальній записці до законопроекту про цей (справді важливий у плані ефективності боротьби з корупцією) аспект нічого не говориться.

Водночас вимушений відзначити фрагментарність законопроекту у вказаній (процесуальній) частині, адже він не вирішує позначену проблему стосовно інших кримінально-правових заборон антикорупційного спрямування (відповідні частини статей 354, 368-3, 368-4 КК). До того ж більш перспективним (порівняно з фрагментарною зміною санкції ч. 1 ст. 368 КК) варіантом розв'язання згаданої проблеми, як слушно зазначається в юридичній літературі, є законодавче уможливлення проведення негласних слідчих (розшукових) дій незалежно від тяжкості вчиненого діяння за окремими видами кримінальних правопорушень. Перелік таких видів кримінальних правопорушень міг би визначатись з урахуванням актуальності протидії певному виду злочинності, і немає жодних сумнівів у тому, що до такого переліку мають входити і корупційні кримінальні правопорушення¹⁵.

¹⁴ Пономаренко Ю.А. Загальна теорія визначення караності кримінальних правопорушень : монографія. Харків : Право, 2020. С. 244–245.

¹⁵ Арманов М., Ковальова І. Процесуальні аспекти притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення злочину, передбаченого статтею 354 Кримінального кодексу України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 29.

Таким чином, потреба в удосконаленні санкцій статей КК про відповідальність за корупційні кримінальні правопорушення існує, а розробники Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки у цьому сенсі, поза всяким сумнівом, мають рацію, однак підходити до розв’язання цієї непростой проблеми слід професійно і виважено. Розглянутий вище законопроект, попри схвальну увагу його автора до проблеми караності корупційних посягань, на жаль, не має нічого спільного з якісною законотворчістю.

Ще одна законодавча ініціатива у царині кримінально-правових наслідків вчинення корупційних деліктів, яка привернула мою увагу, пов’язана з тим, що у розробленій на виконання Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки і згаданій вище постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки» (далі – постанова КМУ № 220) передбачено розроблення законопроекту, присвяченого врегулюванню угод у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень. У цьому законопроекті має бути передбачена, зокрема, можливість звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі укладення угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ.

З цього приводу варто зауважити, що згідно з ч. 5 ст. 216 КПК детективи НАБУ здійснюють (за наявності підстав) досудове розслідування і кримінальних правопорушень, передбачених статтями 366-2, 366-3 КК. Карані за цими статтями декларування недостовірної інформації і неподання суб’єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, згідно з приміткою ст. 45 КК віднесено не до корупційних кримінальних правопорушень, а до кримінальних правопорушень, пов’язаних з корупцією. На останні, як і на корупційні кримінальні правопорушення, нині розповсюджується специфічний (жорсткий) кримінально-правовий режим протидії корупції, який полягає у забороні застосування до осіб, які вчинили відповідні посягання, низки пільгових кримінально-правових положень або в обмеженому застосуванні до таких осіб деяких інших положень Загальної частини КК. За таких обставин у законопроекті, на необхідності розроблення якого вказується у постанові КМУ № 220, вочевидь, мають фігурувати (у контексті можливості звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі укладення угоди про визнання винуватості) і підслідні НАБУ кримінальні правопорушення, пов’язані з корупцією.

Проте основне (змістове) зауваження щодо наведеного вище фрагменту постанови КМУ № 220 полягає в іншому. Справа в тому, що чинна редакція ст. 75 КК, на мій погляд, не виключає можливості звільнення від відбування покарання з випробуванням й у випадку затвердження угод про визнання вини у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ. Позиція, відповідно до якої застосування ч. 2 ст. 75 КК до корупціонерів не виключається, виходить з того, що ця кримінально-правова норма:

1) передбачаючи звільнення від відбування покарання з випробуванням у випадку затвердження угоди (про примирення або визнання винуватості), на відміну від ч. 1 ст. 75 КК, не містить негативного застереження щодо корупційних кримінальних правопорушень і кримінальних правопорушень, пов'язаних з корупцією¹⁶;

2) закріплює всі матеріально-правові передумови її застосування, сформульовані Законом України від 13 квітня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України», на підставі якого у ст. 75 КК з'явилась її ч. 2;

3) є окремим (самостійним) приписом стосовно ч. 1 ст. 75 КК. Звільнення з випробуванням при затвердженні угоди (ч. 2 цієї статті КК) має здебільшого процесуально-правову природу, оскільки підстави, умови та порядок укладення відповідних угод визначає кримінальне процесуальне законодавство, а ч. 2 ст. 75 КК носить відсильний характер;

4) сформульована таким чином, що особа не в змозі (навіть за допомогою фахівців) передбачити заходи можливого кримінально-правового реагування щодо неї у разі укладення угоди. Це свідчить про низьку якість законодавства, тому всі сумніви на підставі ст. 62 Конституції України і засади верховенства права, складовою якої є принцип правової визначеності, мають вирішуватись судами на користь особи¹⁷.

¹⁶ Враховуючи відображену в різних частинах ст. 75 КК вибіркиму позицію щодо внесення обмежень, які пов'язані із засудженням за корупційні кримінальні правопорушення, суд робить висновок про те, що мети поширення таких обмежень на випадки затвердження угоди про примирення або про визнання винуватості законодавець не переслідував (див.: Вирок Вищого антикорупційного суду від 22 травня 2022 р. у справі № 487/4428/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104451880> (дата звернення: 20.06.2023).

¹⁷ Михайленко Д.Г. Звільнення від відбування покарання з випробуванням при засудженні за корупційний злочин у випадку затвердження угоди про визнання вини. *Вісник прокуратури*. 2016. № 1. С. 26–37.

Проаналізувавши численні зміни до ст. 75 КК, суддя ВАКС В. Дубас зробив висновок про те, що законодавець неодноразово мав можливість внести зміни до ч. 2 цієї статті КК, встановивши «фільтр» щодо її застосування щодо тих, хто вчиняє корупційні кримінальні правопорушення, однак він цього не зробив¹⁸. Звідси випливає, що законодавець у цьому разі не просто не помічає (ігнорує) проблему, а «кваліфіковано мовчить», що, як відомо, є особливим прийомом законодавчої техніки.

Зіставляючи зміст ч. 1 і ч. 2 ст. 75 КК, член Науково-консультативної ради (далі – НКР) при Верховному Суді С. Шапченко звертає увагу на такі значимі обставини: а) крім формальних умов, зазначених у ч. 1 ст. 75 КК, у ній передбачені об'єктивні та суб'єктивні підстави звільнення від відбування покарання з випробуванням (тяжкість кримінального правопорушення, інші обставини справи, висновок суду про можливість виправлення особи без відбування покарання); б) вказані підстави містять значний оцінний компонент; в) звільнення від відбування покарання з випробуванням із застосуванням ч. 1 ст. 75 КК має диспозитивний характер, бо навіть за наявності необхідних умов та підстав таке звільнення – право, а не обов'язок суду. Натомість при звільненні від відбування покарання з випробуванням на підставі ч. 2 ст. 75 КК роль суду є значно «вужчою»: він має перевірити дотримання сторонами угоди формальних умов для такого звільнення, і якщо їх дотримано, затвердити угоду, призначити узгоджене сторонами покарання і звільнити особу від його відбування. Фактично у разі дотримання сторонами угоди формальних умов для звільнення від

Житний О.О., Клочко А.М. Деякі проблеми звільнення від відбування покарання з випробуванням особи, яка засуджується за корупційний злочин. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 24. С. 111–114.

Книженко О. Новий погляд на звільнення від відбування покарання з випробуванням за корупційні кримінальні правопорушення. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2021. № 2 (16). С. 17–23.

Стеблинська О.С. Практика Вищого антикорупційного суду про звільнення від відбування покарання з випробуванням у випадку затвердження угоди про визнання вини. *Актуальні виклики у діяльності Вищого антикорупційного суду*: матеріали II щорічного круглого столу, м. Київ, 30 вересня 2021 р. Київ: ВАІТЕ, 2021. С. 118–124.

¹⁸ Дубас В. Стаття 75 КК України: звільнення від покарання з випробуванням для «корупціонерів» – намір чи забудькуватість законодавця. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/197286-stattya-75-kk-ukrayini-zvillnennya-vid-pokarannya-z-viprobuvannjam-dlya-koruptsioneriv-namir-chi-zabudkuvatist-zakonodavtsya> (дата звернення: 20.06.2023).

відбування покарання з випробуванням на підставі ч. 2 ст. 75 КК таке звільнення є обов'язком суду.

Вчений також робить висновок про те, що окремі різновиди звільнення від відбування покарання з випробуванням, передбачені ч. 1 та ч. 2 ст. 75 КК, істотно відрізняються за своїм кримінально-правовим змістом. Кореспондування між ч. 1 і ч. 2 ст. 75 КК має достатньо обмежений характер. При цьому на нормативному рівні відсутній прямий відсильний орієнтир, що дає підстави поширити формальні умови звільнення від відбування покарання з випробуванням, вказані в ч. 1 ст. 75 КК, на той різновид такого звільнення, який передбачений ч. 2 цієї статті КК¹⁹. Отже, суд має право затвердити угоду про примирення або угоду про визнання вини (винуватості), однією з умов якої є положення про звільнення від відбування покарання з випробуванням, що укладена у кримінальному провадженні, зокрема і щодо корупційного правопорушення, у разі дотримання положень ч. 2 ст. 75 КК і відповідних положень КПК, передбачених статтями 468–475 цього Кодексу.

Тут вважаю за доречне навести фрагмент з одного з вироків, постановлених ВАКС: «У пункті 87 рішення від 29 квітня 2014 року у справі “Natsvlshvili and Togonidze v. Georgia” ЄСПЛ зазначив про підтримку ним ідеї, що угоди про визнання винуватості, окрім важливих переваг швидкого розгляду кримінальних справ та полегшення навантаження на суди, прокурорів та адвокатів, також можуть бути успішним інструментом у боротьбі з корупцією, якщо їх правильно застосовувати, і можуть сприяти зменшенню кількості призначених покарань і, як наслідок, кількості ув'язнених. Суд вважає, що умови угоди з урахуванням тяжкості інкримінованих злочинів та передбаченого за їх вчинення покарання відповідають інтересам суспільства, які полягають у забезпеченні можливості справедливого та в розумні строки найскорішого вирішення кримінального провадження при мінімальних витратах державних ресурсів, а також зменшення навантаження на органи прокуратури і суди. Крім того, укладення угоди про визнання винуватості стимулюватиме інших підозрюваних чи обвинувачених укладати такі угоди з метою сприяння у проведенні кримінального

¹⁹ У п. 12 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 11 грудня 2015 р. № 13 «Про практику здійснення судами кримінального провадження на підставі угод» роз'яснювалось, що чинні КК і КПК регулюють два різновиди звільнення від відбування покарання з випробуванням: 1) загальний, коли вимагається встановлення можливості виправлення засудженого без відбування покарання; 2) спеціальний у випадку затвердження угоди про примирення або про визнання винуватості, для укладення якої з'ясування питань, визначених у ч. 1 ст. 75 КК, не є обов'язковим.

провадження та отримання для себе узгодженого покарання чи звільнення від його відбування тощо, що сприятиме виправленню обвинувачених та запобіганню вчиненню ними нових кримінальних правопорушень, а також впливатиме на усвідомлення іншими особами неминучої караності протиправних діянь та формування несприйняття корупційної поведінки. У контексті цього кримінального провадження суспільний інтерес полягає у припиненні такого ганебного явища, як одержання службовими особами неправомірної вигоди шляхом використання наданої їм влади чи службового становища всупереч інтересам служби, що завдає істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Було б недоцільно застосовувати загальний порядок кримінального провадження до обвинувачених, враховуючи беззаперечне визнання ними своєї вини. На думку суду, характер та тяжкість інкримінованих їм кримінальних правопорушень, особи винних, їх ставлення до вчиненого, поведінка під час судового розгляду вказує на їх бажання виправитись, тому суд вважає, що укладена угода не суперечить будь-яким великим суспільним інтересам чи очікуванням»²⁰.

Співробітники ГО «Центр протидії корупції» виважено розмірковують про те, що угоди – це результат, який не всім у суспільстві подобається, багато хто вимагає «реальних посадок». Утім, з урахуванням умов угоди, судимості, слідає коштів на армію та можливої появи нових справ на основі співпраці з обвинуваченням, укладення угод можна вважати швидше умовною перемогою, аніж зрадою²¹. Прагматичний підхід до угод у кримінальних провадженнях про корупційні кримінальні правопорушення полягає в тому, що вони є дієвим засобом економії державних ресурсів, відшкодування завданої шкоди, досягнення інших потрібних цілей. «<...> держава, з одного боку, повинна бути зацікавлена, а з другого, – має зацікавити особу, яка вчинила корупційне кримінальне правопорушення, співробітничати з органами влади у викритті інших осіб, які були причетними до вчинення корупційного кримінального правопорушення, які беруть участь у певній корупційній схемі тощо»²².

²⁰ Вирок Вищого антикорупційного суду від 22 листопада 2021 р. у справі № 369/10560/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101249542> (дата звернення: 20.06.2023).

²¹ Найгучніші справи ВАКС: апдейт судових процесів за кейсами Насірова, Труханова, «Роттердам+», ОАСК / В. Валько, Р. Вербовський, Р. Колухов. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/najhuchnishi-spravi-vaks-apdejt-sudovikh-protsesiv-za-kejsami-nasirova-trukhanova-rotterdam-oask.html> (дата звернення: 20.06.2023).

²² Білоконь О.Г. Звільнення від відбування покарання з випробуванням особи, яка вчинила підкуп, у разі укладення угод у кримінальному провадженні. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 362.

Частково ця схвальна ідея знаходить законодавче відбиття. Так, згідно з ч. 4 ст. 469 КПК угода про визнання винуватості між прокурором та підозрюваним чи обвинуваченим може бути укладена у провадженні щодо: особливо тяжких злочинів, віднесених до підслідності НАБУ, за умови викриття підозрюваним чи обвинуваченим іншої особи у вчиненні злочину, віднесеного до підслідності НАБУ, якщо інформація щодо вчинення такою особою злочину буде підтверджена доказами; особливо тяжких злочинів, вчинених за попередньою змовою групою осіб, організованою групою чи злочинною організацією або терористичною групою, за умови викриття підозрюваним, який не є організатором такої групи або організації, злочинних дій інших учасників групи чи інших вчинених групою або організацією злочинів, якщо повідомлена інформація буде підтверджена доказами.

Попри викладене, розробники постанови КМУ № 220 мають рацію у тому сенсі, що ясність з питання про (не-)застосування до корупціонерів ч. 2 ст. 75 КК варто внести у законодавчому порядку. Свого часу задля розв'язання позначеної проблеми було розроблено відповідний законопроект²³, автори якого відзначали як відсутність однаковості

²³ Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України з метою забезпечення невідворотності покарання за корупційні кримінальні правопорушення : проект Закону України від 23.02.2021 р. № 5137. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/561996> (дата звернення: 20.06.2023).

Цим законопроектом передбачалось включення у ч. 2 ст. 75 КК слів «з урахуванням вимог частини першої цієї статті», а також доповнення статей 471, 472 КК новими частинами, в яких би йшлося, що угода про примирення у кримінальному провадженні та угода про визнання винуватості за підозрою чи обвинуваченням у вчиненні кримінального правопорушення, яке згідно з приміткою ст. 45 КК належить до корупційних кримінальних правопорушень, не може передбачати звільнення від відбування покарання з випробуванням. На думку парламентських експертів, для досягнення мети, задекларованої у пояснювальній записці до законопроекту, достатньо внести зміни до ч. 2 ст. 75 КК, розповсюдивши винятки щодо звільнення від відбування покарання з випробуванням, передбачені у ч. 1 ст. 75 КК, на випадки затвердження угоди про примирення або про визнання вини у кримінальному провадженні (див.: Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України з метою забезпечення невідворотності покарання за корупційні кримінальні правопорушення». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/810937> (дата звернення: 20.06.2023).

Протилежний підхід полягає у доповненні ч. 2 ст. 75 КК таким положенням: «Правила, передбачені цією частиною статті, застосовуються у разі затвердження судом угоди про примирення чи визнання винуватості у кримінальному провадженні про корупційне кримінальне правопорушення та кримінальне правопорушення, пов'язане з корупцією» (див.: Білоконь О.Г. Зазнач. праця. С. 363).

відповідної судової та прокурорсько-слідчої практики, так і обмеження процесуальним законом підстав для касаційного оскарження вироків на підставі угод, що позбавляє Верховний Суд можливості уніфікувати правозастосовну практику. У висновку члена НКР при Верховному Суді Є. Письменського найліпшим виходом із такої ситуації названо звернення до Верховної Ради України з ініціативою про внесення змін до ст. 75 КК, спрямованих на коректне унормування умов для звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі затвердження угоди про примирення або про визнання вини.

Потреба у виваженому законодавчому розв'язанні розглядуваного питання зумовлена тим, що у теорії і на практиці трапляється точка зору, згідно з якою наведене вище тлумачення законодавства створює лазівку для корупціонерів, позбавлене системності і суперечить цілям державної політики на сучасному етапі, з-поміж яких одне з чільних місць займає протидія корупції²⁴. Фактично у розглядуваній ситуації має місце класична правова невизначеність, за якої звернення до різних способів і методів тлумачення законодавства дозволяє дійти різних висновків щодо розв'язання тих чи інших питань його застосування. Суть загаданої альтернативної позиції (її обстоюють такі дослідники, як Г. Анісімов, Р. Бабанли, В. Бурдін, М. Глоба, К. Задоя, Г. Зеленов, О. Кваша, В. Навроцький, Є. Письменський, Т. Слуцька, М.-М. Яциніна та ін.) зводиться до того, що:

1) ч. 2 ст. 75 КК передбачає можливість звільнення від відбування покарання лише з урахуванням матеріально-правових обмежень, до яких належить і заборона застосування цієї статті КК до осіб, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення і кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією;

²⁴ Звільнення особи від відбування покарання з випробуванням всупереч приписам ч. 1 ст. 75 КК спотворює зміст заходів, вжитих законодавцем для досягнення мети антикорупційної політики, цілей покарання за корупційні правопорушення, суперечить завданням КК (ст. 1), не відповідає завданням кримінального провадження (ст. 2 КПК), і за своїм змістом є порушенням приписів ст. 19 Конституції України (див.: Анісімов Г.М., Фомін С.Б. Особливості укладення угоди про визнання винуватості у кримінальному провадженні про корупційні правопорушення. *Українська кримінальна юстиція в умовах війни* : матеріали VIII (XXI) Львівського форуму кримінальної юстиції, м. Львів, 9–11 червня 2022 року / упор. І.Б. Газдайка-Василишин. Львів : ЛьвДУВС, 2022. С. 6–8.

2) норми, передбачені в ч. 1 та ч. 2 ст. 75 КК, співвідносяться як загальна та спеціальна. При цьому у спеціальній нормі збережено всі ті вимоги, які встановлені загальною нормою²⁵;

3) у ч. 2 ст. 75 КК законодавець не створює нового виду звільнення від відбування покарання, а лише деталізує наявний, регламентований у ч. 1 цієї статті. Поширена судова практика (зокрема та, яка послідовно формується ВАКС²⁶) застосування звільнення від відбування покарання з випробуванням до осіб, які вчинили вказані кримінальні право-

²⁵ В одному з вироків ВАКС наводиться спростування такого співвідношення. Ідеться про те, що загальна норма права співвідноситься зі спеціальною у взаємозв'язку як «рід – вид». Спеціальна норма характеризується похідним характером щодо загальної, яка регулює конкретну сферу праводносин. Кримінальний процес розрізняє загальний порядок розгляду кримінального провадження та особливі порядки, серед яких, зокрема, кримінальне провадження на підставі угод, порядок здійснення якого регламентований главою 35 КПК. Ч. 2 ст. 75 КК застосовується виключно до цього особливого порядку, про що свідчить її безпосередній зміст та зазначення у ній умов, за яких суд має прийняти рішення. Співвідношення як загальної та спеціальної норми між ч. 1 і ч. 2 ст. 75 КК немає, оскільки вони регулюють різні порядки розгляду кримінального провадження. На користь такого висновку свідчить дублювання однієї з умов ч. 1 (сторонами угоди узгоджено покарання у виді виправних робіт, службового обмеження для військово-службовців, обмеження волі, позбавлення волі на строк не більше п'яти років) у ч. 2 ст. 75 КК. Якби всі вимоги ч. 1 ст. 75 КК поширювались на випадки, передбачені ч. 2 цієї статті, то не було б потреби у частковому повторенні умов, за яких застосовується звільнення від відбування покарання. З цього випливає, що ч. 1 ст. 75 КК поширюється на загальний порядок розгляду кримінальних проваджень, а ч. 2 цієї статті КК застосовується до особливого порядку. Відповідно, зазначені кримінально-правові норми не співвідносяться одна з одною за характером «рід – вид» (див.: вирок Вищого антикорупційного суду від 22 травня 2022 р. у справі № 487/4428/16-к. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104451880> (дата звернення: 20.06.2023)).

²⁶ Виявляється, що за час існування ВАКС виніс понад сто вироків, з яких понад 30 на підставі угод про визнання винуватості. При цьому судді ВАКС різному інтерпретують значення суспільного інтересу, оскільки це оціночне поняття: деякі судді відштовхуються від очікувань суспільства, тобто чи буде рішення, яке вони ухвалюють, відповідати запитам громадян; інші – від найскорішого розв'язання справи при мінімальних витратах державних ресурсів, потреби розкривати інші кримінальні правопорушення тощо. Така неоднорідність підходів є деструктивним фактором при затвердженні угод, тому потрібно уніфікувати судову практику в цій частині, адже саме відсутність забезпечення суспільного інтересу в більшості рішень ВАКС стає однією з ключових підстав для відмови в затвердженні угоди зі слідством (див: Демчук П., Ткачук А. Чи час домовлятися: тенденції ВАКС щодо укладення угод у корупційних справах. URL: <https://justtalk.com.ua/post/chi-chas-domovlyatisya-tendentsii-vaks-schodo-ukladennya-ugod-u-koruptsijnih-spravah> (дата звернення: 20.06.2023)).

порушення, характеризується як така, що не має під собою належних правових підстав;

4) ст. 474 КПК не надає суду повноважень на затвердження угоди про визнання винуватості, положення якої передбачають звільнення від відбування покарання з випробуванням особи, яка вчинила корупційне кримінальне правопорушення²⁷.

Так сталося, що у довгоочікуваній постанові Великої Палати Верховного Суду²⁸ не міститься відповіді на актуальне матеріально-правове питання про правомірність звільнення корупціонерів від відбування покарання з випробуванням на підставі угод про визнання винуватості. У цій постанові зроблено висновок про відсутність процесуальної можливості вирішити окреслену Касаційним кримінальним судом Верховного Суду проблему застосування ст. 75 КК (касаційне провадження закрите з формальних підстав при тому, що можливість проігнорувати «букву» процесуального закону впливає зі ст. 129 Конституції України, відповідно до якої суддя, здійснюючи правосуддя, керується верховенством права²⁹). Великій Палаті Верховного Суду, як

²⁷ Саме така позиція знайшла відбиття, наприклад, у постанові Касаційного кримінального суду Верховного Суду від 27 вересня 2021 р. у справі № 234/1940/20 (URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99926673> (дата звернення: 20.06.2023)). Причому цікаво, що, якщо в судових рішеннях, на підставі яких особу було засуджено за сукупністю злочинів, передбачених ч. 3 ст. 185 і ч. 1 ст. 369 КК, фігурувала ч. 1 ст. 75 КК, то у згаданій постанові Касаційного кримінального суду Верховного Суду категорично (і некоректно) стверджується, що звільнення засудженого від відбування покарання за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 ст. 369 КК, на підставі ст. 75 цього Кодексу (без уточнення її частини) є неправильним застосуванням закону України про кримінальну відповідальність. Згодом в огляді судової практики вже у вигляді правової позиції, було безапеляційно заявлено, що вчинення особою корупційного кримінального правопорушення, передбаченого, зокрема, ч. 1 ст. 369 КК, унеможливило звільнення її від відбування покарання з випробуванням (ст. 75 КК) навіть у разі призначення остаточного покарання судом за сукупністю кримінальних правопорушень, одне з яких є некорупційним (див.: Огляд судової практики Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду (актуальна практика). Рішення, внесені до ЄДРСР за вересень 2021 року. С. 19–20. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/09_2021_Oglyad_KKS.pdf (дата звернення: 20.06.2023)).

²⁸ Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29 березня 2023 р. у справі № 947/10464/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110428154> (дата звернення: 20.06.2023).

²⁹ Як вважає член НКР при Верховному Суді К. Задоя, КПК не передбачає прямих підстав для оскарження вироку суду першої інстанції на підставі угоди про примирення або про визнання винуватості, яким звільнено від відбування покарання особу, що вчинила корупційне кримінальне правопорушення. Однак у цьому випадку оскарження можливе шляхом обумовленого у ч. 6 ст. 9 КПК звернення до загальних засад кримінального провадження, однією з яких є верховенство права.

значили її окремі члени, з огляду на необхідність забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики, слід було зробити висновок щодо відповідності вимогам КК угоди про визнання винуватості у кримінальному провадженні про корупційне кримінальне правопорушення, однією з умов якої є звільнення особи від відбування покарання з випробуванням на підставі ст. 75 КК³⁰.

Якщо погодитись із розробниками постанови КМУ № 220 у потрібності законодавчого врегулювання питання про можливість звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі укладення угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень, віднесених до підслідності НАБУ, то залишається не зовсім зрозумілим те, чому у відповідному законопроекті не повинно йти про корупційні кримінальні правопорушення, не віднесені до підслідності НАБУ, і про кримінальні правопорушення, пов'язані з корупцією. Позначену проблему варто вирішувати на законодавчому рівні, проте не фрагментарно, а комплексно і виважено.

Проблема кримінально-правових засобів протидії корупції тісно пов'язана з феноменом заохочення у кримінальному праві, під яким зазвичай розуміють стимулювання позитивної (соціально-корисної) посткримінальної поведінки особи, яка вчинила кримінальне правопорушення і кримінально-правове обтяження для якої у зв'язку із зазначеною поведінкою усувається або мінімізується. Типовою заохочувальною (компромісною) нормою є ч. 5 ст. 354 КК³¹, яка закріплює спеціальний вид звільнення від кримінальної відповідальності і згідно з якою особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала НВ, звільняється від кримінальної відповідальності за злочини, передбачені статтями 354, 368-3, 368-4, 369, 369-2 КК, якщо після пропозиції, обіцянки чи надання НВ вона до отримання з інших джерел інформації про цей злочин органом, службова особа якого згідно із законом наділена

³⁰ Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду у справі № 947/10464/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110368006> (дата звернення: 27.06.2023).

³¹ Формальне (примітка ст. 45 КК) і, головне, змістове надання злочину, передбаченому ст. 354 КК «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації», статусу корупційного, ознаки складів якого значною мірою збігаються з ознаками відповідних складів злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, вказує на доцільність перенесення цієї статті до розділу XVII Особливої частини КК (див.: Дудоров О.О., Житний О.О., Задоя К.П. та ін. Корупційні схеми: їх кримінально-правова кваліфікація і досудове розслідування / за ред. М.І. Хавронюка. Київ: Москаленко О.М., 2019. С. 112). Таку ж позицію обстоює В. Комар (див.: Комар В.В. Поняття та види підкупу за кримінальним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Одеса, 2020. С. 196–197).

правом повідомляти про підозру, добровільно заявила про те, що сталося, такому органу та активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка одержала НВ або прийняла її пропозицію чи обіцянку.

Корупційні злочини, пов'язані з наданням та одержанням НВ, зазвичай мають прихований та узгоджувальний характер, тому має бути створене законодавче підґрунтя для співпраці однієї зі сторін такої «угоди» з правоохоронними органами і розриву кругової поруки, яка об'єднує суб'єктів корупційних злочинів. У цьому і потрібно вбачати призначення (місію) ч. 5 ст. 354 КК як заохочувальної норми, що відповідає п'ятьом згаданим у ній кримінально-правовим заборонам³².

У проєкті нового Кримінального кодексу України³³ (далі – проєкт), розробники якого відмовляються від «подвоєння» таких значною мірою пільгових кримінально-правових інститутів, як звільнення від кримінальної відповідальності і звільнення від покарання та його відбування, аналогом (наступником) ч. 5 ст. 354 КК є підстави вважати ч. 9 ст. 3.4.2, згідно з якою не призначається покарання особі, щодо якої мали місце передбачені КК прохання надати неправомірну вигоду чи вимагання НВ та яка надала НВ, якщо вона сприяла розкриттю чи розслідуванню злочину щодо особи, яка просила надати чи вимагала НВ. Спробуємо з'ясувати, в положенні якого – чинного або потенційного – закону знаходить відбиття вдаліший варіант кримінально-правового заохочення корупціонерів.

Закріплюючи в Особливій частині КК умови звільнення від кримінальної відповідальності при позитивній посткримінальній поведінці, законодавець не дотримався будь-якої системи, не використав можливості сформулювати загальні норми про звільнення при окремих типових проявах посткримінальної поведінки. У зв'язку з цим у літературі висловлено думку про доцільність відмови від передбачених в Особливій частині КК видів звільнення від кримінальної відповідальності при вчиненні окремих злочинів (на сьогодні – кримінальних

³² Нелогічно є відсутність у ч. 5 ст. 354 КК вказівки на ст. 369-3 КК «Противправний вплив на результати офіційних спортивних змагань». У юридичній літературі висувається конструктивна пропозиція поширити звільнення від кримінальної відповідальності за активний підкуп за позитивної посткримінальної поведінки на випадки активного підкупу, передбачені статтями 160, 369-3, 386 КК (див.: Чернега Ю.О. Відповідальність за підкуп за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2019. С. 19, 176).

³³ Проєкт нового Кримінального кодексу України (станом на 19.05.2023 року з врахуванням рекомендацій лінгвістичної експертизи та окремих зауважень національних і зарубіжних експертів). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/19/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-19-05-2023.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

правопорушень) і закріплення (уніфікацію) умов такого звільнення в одній нормі, розміщеній у Загальній частині КК³⁴.

Ставлячи під сумнів слушність цієї пропозиції, я писав, що проблематично уявити одну кримінально-правову норму, яка б увібрала в себе все різноманіття ситуацій, передбачених теперішніми заохочувальними (компромісними) нормами Особливої частини КК на кшталт ч. 5 ст. 354 КК. Навряд чи вдасться так уніфікувати описання відповідної позитивної, тобто бажаної для суспільства поведінки, щоб не втратити при цьому важливі змістовні моменти, адже умови звільнення від кримінальної відповідальності, регламентованого Особливою частиною КК, формулюються по-різному з урахуванням специфіки того чи іншого кримінального правопорушення і конкретної мети, якої прагне досягнути держава (усунення суспільно небезпечних наслідків, отримання інформації, необхідної для розкриття вчиненого кримінального правопорушення, попередження вчинення нових кримінально протиправних посягань тощо)³⁵. Суголосно висловлюється П. Хряпінський, стверджуючи, що уніфікація спеціальних різновидів звільнення від кримінальної відповідальності призведе до невинуватого і недоцільного збільшення особливих положень у Загальній частині КК, їх непомірної деталізації і не буде відповідати вітчизняним традиціям кримінального законотворення³⁶.

Зміст ст. 3.4.2 проекту (її назва – «Непризначення покарання у зв'язку з позитивною поведінкою особи після вчинення кримінального правопорушення») наочно демонструє тезу про марність (нереальність) уніфікації аналізованого кримінально-правового заохочення, бо, крім загального положення про непризначення покарання особі, яка вперше вчинила проступок або злочин 1–3 ступеня тяжкості (у разі примирення з потерпілою особою), у згаданій статті проекту фігурують специфічні умови, за яких покарання (на підставі угоди про співпрацю) не призначатиметься особі, яка була учасником організованої групи, злочинної організації, незаконного збройного формування, сприяла його створенню чи функціонуванню, терористичної групи або вчинила одне

³⁴ Перспективні напрями по реформуванню кримінальної юстиції в Україні (по матеріалам наробок Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права). *Кримінальне право України*. 2006. № 8. С. 38.

³⁵ Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні: колективна монографія / О.О. Дудоров, Т.О. Коломоєць, С.М. Кушнір, О.Л. Макаренков. Запоріжжя : Гельветика, 2019. С. 404–405.

³⁶ Хряпінський П.В. Заохочувальні норми у кримінальному законодавстві України : монографія. Харків : Харків юридичний, 2009. С. 247.

із таких кримінальних правопорушень, як: шпигунство; фінансування політичної партії або передвиборної агітації чи агітації референдуму, фінансування тероризму або фінансування злочину проти державної безпеки; вироблення, виготовлення, придбання, зберігання, переміщення або використання відповідного предмета; вироблення, виготовлення, придбання, зберігання чи переміщення психоактивної речовини; ухилення від сплати або несплата відповідних платежів; надання НВ; участь у конфлікті як найманця; антиконку-рентні узгоджені дії.

У Висновку національних експертів на проєкт, крім висунення конкретних рекомендації щодо поліпшення окремих частин ст. 3.4.2 проєкту, висловлюється думка про те, що сфера кримінально-правового заохочення у спосіб непризначення покарання потребує посилення. Зокрема, виникає сумнів у тому, чи повно ця стаття охоплює всі доречні випадки вчинення кримінальних правопорушень, за які можна відмовитися від призначення покарання. Наприклад, вчинення такого злочину, як колабораційна діяльність, потребує встановлення окремої підстави для непризначення покарання з метою заохочення поведінки колаборантів, яка б сприяла виявленню більш тяжких злочинів, вчинених окупантами³⁷.

Слід додати, що пропонуване розробниками проєкту розміщення специфічних заохочувальних приписів, розрахованих на конкретні види кримінальних правопорушень, у статті Загальної частини погано віді́б'ється на інформативності кримінального закону (і для правників, і для потенційних порушників кримінально-правових заборон), потребуватиме додаткових зусиль щодо його тлумачення. Для порівняння: ст. 354 КК містить низку універсальних положень, які стосуються законодавчого описання інших корупційних злочинів і звільнення від кримінальної відповідальності за їх вчинення (ч. 5 ст. 354, пункти 3–5 примітки до цієї статті). Це так само негативно чином впливає на інформативність КК у частині регламентації відповідальності за вказані злочини і на виконання КК запобіжної функції³⁸.

Як бачимо, проєкт не просто не усуває цей недолік КК, а робить кримінальний закон ще більш «вузькофаховим» і незручним для

³⁷ Висновок національних експертів на проєкт Кримінального кодексу України (контрольний текст станом на 30.01.2023 р.). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

³⁸ Корупційні схеми: їх кримінально-правова кваліфікація і досудове розслідування / О.О. Дудоров, О.О. Житний, К.П. Задоя ; за ред. М.І. Хавронюка. Київ : Москаленко О.М., 2019. С. 112.

користувачів. Причому це усвідомлений вибір розробників проекту, які на відповідну критику вирішили не реагувати³⁹.

При доопрацюванні проекту пропонуємо його ст. 3.4.2 доповнити загальним відсылним положенням про те, що покарання у зв'язку з позитивною поведінкою особи після вчинення кримінального правопорушення не призначається й в інших випадках, передбачених КК, одночасно розмістивши виключені з цієї статті проекту частини 2–11 у «своїх» статтях Особливої частини, які описують певні види кримінальних правопорушень, на які і розраховані відповідні заохочувальні приписи.

Що стосується статей 3.4.2, 3.4.3 проекту, присвячених непризначенню покарання, то доцільно зробити і таке загальне зауваження. Фактично в їх межах пропонується реалізувати підхід, згідно з яким кримінальна відповідальність зводиться до засудження особи за вчинений злочин. Тобто продовжує обстоюватись положення про існування так званої ліберальної форми реалізації кримінальної відповідальності, яка означає винесення обвинувального вироку суду, а отже, здійснення державного осуду злочинця, що, однак, не поєднується із призначенням злочинцю будь-якої міри покарання. При цьому в основу розроблення проекту покладені такі гасла, як «КК – ultima ratio», «майбутній КК має бути «маленьким, але суворим», «в основі не відплата, а досягнення соціальної справедливості та врегулювання соціальних конфліктів». Цікаво, про які жорсткість і соціальну справедливість може йтися, якщо особа, яка вчинила злочин (тобто найбільш негативне, серйозне посягання з усіх можливих деліктів), у межах кримінальної відповідальності здатна зазнавати лише засудження? У самому факті призначення конкретного виду та розміру покарання закладається чималий запобіжний ефект (особа усвідомлює,

³⁹ Оцінюючи першу версію Загальної частини проекту, ми з Є. Письменським зауважили, що під час конструювання статті проекту про непризначення покарання у зв'язку з позитивною поведінкою особи після вчинення нею злочину втілено ідею уніфікації (типізації) кримінально-правового заохочення (на сьогодні це загальні та спеціальні види звільнення від кримінальної відповідальності). Такий підхід є зрозумілим і загалом схвальним, але треба бути свідомим того, що реалізація цієї ідеї у пропонованому вигляді потребуватиме (особливо одразу після ухвалення проекту як закону) значних коментаторських зусиль на кшталт теперішніх пошуків заохочувальної норми (ч. 5 ст. 354 КК), розрахованої на частину корупційних злочинців (див.: Дудоров О., Письменський Є. Комплексне реформування кримінального законодавства України. Перший вагомий крок зроблено. *Юридичний вісник України*. 2020. № 46–49).

що їй не вдалось уникнути істотних обмежень у реалізації своїх прав і свобод), якого (ефекту) творці проекту воліють не помічати⁴⁰.

Якщо особа, на адресу якої надійшло прохання чи вимога НВ, звертається до правоохоронного органу з метою викриття того, хто вчинив такі дії, а далі уже за вказівкою цього органу, бере участь у проведенні відповідних негласних слідчих (розшукових) дій, то поведінка такої особи має розцінюватись як імітація надання НВ, що не містить складу злочину, передбаченого тією чи іншою частиною ст. 354, ст. 368-3, ст. 368-4, ст. 369 або ст. 369-2 КК, тому ця особа не звільняється від кримінальної відповідальності за ч. 5 ст. 354 КК (всі передбачені КК підстави звільнення від кримінальної відповідальності мають, як відомо, нереабілітуючий характер), а не підлягає кримінальній відповідальності через відсутність події кримінального правопорушення (п. 1 ч. 1 ст. 284 КПК). Описана ситуація імітації надання НВ, на мою думку, не охоплюється й ч. 9 ст. 3.4.2 проекту (всупереч її буквальному тлумаченню), оскільки у цьому разі не слід вести мову про вчинення особою кримінального правопорушення.

У юридичній літературі висловлено думку про те, що *de lege ferenda* звільненню від кримінальної відповідальності на підставі ч. 5 ст. 354 КК має підлягати лише та особа, яка надала НВ у відповідь на її прохання чи вимагання, а не діяла за власною ініціативою. У протилежному випадку, як вважає М. Хавронюк, наявна штучна (нелогічна) ситуація, коли осіб, які поширюють корупційний спосіб життя, треба звільняти від кримінальної відповідальності, а осіб, які внаслідок дій перших можуть стати злочинцями, навпаки, притягувати до неї. Інакше кажучи, особа, яка фактично спровокувала одержання НВ спеціальним суб'єктом, скориставшись ч. 5 ст. 354 КК, може уникнути кримінальної відповідальності, але такої можливості її слід позбавити⁴¹. Цю ідею реалізовано у ч. 9 ст. 3.4.2 проекту: у ній ідеться про непризначення покарання лише тій особі, щодо якої мали місце передбачені КК прохання надати НВ чи вимагання НВ та яка, реагуючи на таку поведінку «пасивного» корупціонера, надала НВ.

⁴⁰ Дудоров О., Письменський Є. Комплексне реформування кримінального законодавства України. Перший вагомий крок зроблено. *Юридичний вісник України*. 2020 р. № 46–49.

⁴¹ Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. Калітенко, О. Леменов, Б. Малишев та ін. ; за заг. ред. М. Хавронюка. Київ, 2021. С. 158–159. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/09/alternatyvnyyzyvit-210921071555.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

Навряд чи правильно виключати можливість кримінально-правового заохочення того, хто «у відповідь» на прохання або вимагання НВ не надав НВ, а лише запропонував її, хоч у статтях 7.9.4, 7.9.6, 7.9.8 проєкту йдеться саме і тільки про надання НВ⁴², адже у статтях 9.5.5–9.5.8 проєкту пропозиція НВ та її (пропозиції) прийняття цілком правильно визнаються автономними (варіативними) проявами активного та пасивного підкупу. До речі, в абз. 2 ч. 9 ст. 3.4.2 проєкту фігурує не лише надання НВ, а й її пропозиція, що є свідченням непослідовності розробників проєкту із розглядуваного питання⁴³.

⁴² Такий підхід розробників проєкту слід оцінити критично. Як випливає з положень статей 7.9.4, 7.9.5, 7.9.8, 7.9.9, проєкт, на відміну від КК, відмовився від автономної (окремої) криміналізації таких форм активного та пасивного підкупу в приватній сфері, як пропозиція та обіцянка НВ, з одного боку, та прийняття пропозиції та обіцянки НВ, з іншого. Це суперечить статтям 7 і 8 Конвенції РЄ про боротьбу з корупцією з урахуванням практики тлумачення цих положень Групою держав проти корупції (GRECO). Автономна (окрема) криміналізація пропозиції та обіцянки НВ, з одного боку, та прийняття пропозиції та обіцянки НВ, з іншого, у випадках активного та пасивного підкупу в приватній сфері за КК (статті 354 і 368-3) стала наслідком врахування Україною рекомендацій GRECO. Головним є те, що виконання Україною цих рекомендацій було умовою лібералізації візового режиму між Україною та ЄС. Одностороння відмова України від врахування згаданих рекомендацій GRECO може мати вкрай негативні наслідки політичного та правового характеру.

Хоч Конвенція РЄ проти маніпулювання спортивними змаганнями від 2014 р. є значно лаконічнішою з питань криміналізації активного та пасивного підкупу, однак, оскільки активний та пасивний підкуп з метою впливу на офіційні результати спортивних змагань по суті є конкретними прикладами активного та пасивного підкупу в приватній сфері, було б логічно, щоб такі форми активного та пасивного підкупу, як пропозиція та обіцянка (чи лише пропозиція) НВ і прийняття пропозиції та обіцянки НВ були передбачені у статтях 7.9.6, 7.9.7 проєкту (див.: Висновок національних експертів на проєкт Кримінального кодексу України (контрольний текст станом на 30.01.2023 р.). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf> (дата звернення: 20.06.2023)).

⁴³ До речі, подібний недолік був притаманний ч. 6 однієї з попередніх редакцій ст. 369 КК, яка містила заохочувальний припис, нині закріплений у ч. 5 ст. 354 КК. Як наслідок, особа, яка лише звернулася до службової особи з пропозицією про давання хабара, а потім добровільно заявила про це відповідним органам, не могла бути звільнена від кримінальної відповідальності у порядку застосування кримінально-правового заохочення (див.: Тютюгін В. Новели кримінального законодавства щодо посилення відповідальності за корупційні злочини: вирішення проблеми чи проблеми для вирішення? *Юридичний вісник України*. 6–12 лютого 2010 р. № 6).

Якщо особа запропонувала, тобто ініціатива надійшла від неї, а згодом надала НВ, а належний суб'єкт одержав НВ (або прийняв пропозицію НВ), то чи варто, як це пропонують розробники проекту, виключати можливість кримінально-правового заохочення такої особи, яка з різних мотивів (страх перед покаранням, помста, заздрість, незадоволення тим, що адресат НВ не виконав обіцяне тощо) може добровільно повідомити правоохоронні органи про вчинене? Наприклад, особа, крім легального платежу, з власної ініціативи сплатила службовій особі певну незаконну винагороду, після чого вирішила повідомити про обставини вчиненого злочину співробітникам правоохоронного органу. Хіба така поведінка не сприятиме викриттю корупційної поведінки спеціальних суб'єктів і розірванню кругової поруки, яка об'єднує учасників корупційної угоди як латентної злочинної поведінки?

Згідно з ч. 5 ст. 354 КК передбачене нею звільнення від кримінальної відповідальності не застосовується, якщо пропозиція, обіцянка чи надання НВ були вчинені щодо осіб, визначених у ч. 4 ст. 18 КК⁴⁴. В абз. 2 ч. 9 ст. 3.4.2 проекту міститься подібне положення про незастосування заохочувального припису, якщо пропозиція чи надання НВ були вчинені щодо іноземної публічної службової особи. Інколи таке законодавче рішення критикується на тій підставі, що воно обмежує кількість кримінально-правових засобів протидії корупції транснаціонального рівня і суперечить закріпленому у ст. 1 КК зобов'язанню України охороняти нарівні з внутрішніми (національними) інтересами й міжнародний правопорядок⁴⁵. Насправді зазначений виняток із заохочення (стосовно корупційних деліктів з іноземними елементами) має раціональне пояснення. Якщо у випадку хабарництва,

⁴⁴ У цій нормі говориться, що службовими особами також визнаються посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, зокрема присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), іноземні третейські судді, особи, уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному судовому, посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів. Подібним чином визначається поняття іноземної публічної службової особи у п. 20 ч. 2 ст. 1.4.1 проекту.

⁴⁵ Житний О.О. Кримінально-правове заохочення у сфері протидії корупції (новели, проблеми, перспективи). *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції* : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 31 березня 2017 р. Харків : ХНУВС, 2017. С. 79.

вчинюваного всередині країни, механізм діяльного каяття може сприяти розкриттю відповідного злочину і кримінальному переслідуванню публічних службових осіб, то у разі підкупу іноземної службової особи немає гарантій того, що така особа підлягатиме кримінальному переслідуванню. У цьому разі такий механізм звільнення від кримінальної відповідальності (за проектом – непризначення покарання) є даремним: факт вчинення злочину може стати відомим, але правопорушники залишатимуться безкарними, а цілі правосуддя будуть нереалізованими⁴⁶.

П. 58 ч. 2 ст. 1.4.1 проекту визначає сприяння розкриттю або розслідуванню кримінального правопорушення як дії особи, спрямовані на надання добровільної допомоги органу досудового розслідування, прокурору у всебічному, повному і неупередженому встановленні всіх обставин кримінального правопорушення шляхом повідомлення всієї відомої такій особі інформації про обставини його вчинення та повного сприяння отриманню доказів у кримінальному провадженні. Заслужує схвальної оцінки відсутність у ч. 9 ст. 3.4.2 проекту (на відміну від ч. 5 ст. 354 КК) вказівки на те, що відповідне сприяння має бути активним. З приводу використання у ст. 45 КК оцінних понять «активне» і «щире» я констатую, що це перешкоджає формалізації вимог до позитивної посткримінальної поведінки особи, створюючи небезпеку перетворення передбаченого цією нормою звільнення від кримінальної відповідальності з обов'язкового на факультативне⁴⁷. Сказане повною мірою стосується і ч. 5 ст. 354 КК. Подібним чином розмірковує Н. Яриш, на думку якої використання невизначеного поняття «активно» відкриває широкий простір для суб'єктивної оцінки, а це – корупціогенний фактор. Хабарнику тепер краще сховатися, ніж піти на самовикриття, ризикуючи при цьому не бути звільненим від кримінальної відповідальності. Отже, не допоможе він й у розкритті злочину, вчиненого іншою стороною події. Виходячи з наведеного, у зоні недосягнення для правоохоронців можуть опинитися обидва злочинці – той, хто надав НВ, і той, хто її отримав⁴⁸.

⁴⁶ Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Средней Азии: достижения и вызовы : итоговый отчет Организации экономического сотрудничества и развития за 2009–2012 гг. С. 90.

⁴⁷ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 131.

⁴⁸ Яриш Н.М. Помилки у Кримінальному кодексі України на заваді протидії корупції. *Кримінально-правове забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 12–13 жовтня 2017 р. Харків : Право, 2017. С. 400–401.

Рекомендації міжнародних організацій щодо мінімізації зловживань, можливих при застосуванні заохочувальних приписів, подібних до ч. 5 ст. 354 КК і ч. 9 ст. 3.4.2 проекту, є такими: 1) норма про звільнення від кримінальної відповідальності не повинна застосовуватись автоматично, адже у суду має бути можливість взяти до уваги різні обставини, включаючи мотиви вчиненого злочину; 2) особа повинна заявити про те, що сталося, протягом короткого проміжку часу після вчинення нею злочину і в будь-якому разі до моменту, коли правоохоронні органи отримали інформацію про злочин з інших джерел; 3) заявник має співробітничати з правоохоронними органами і надавати сприяння кримінальному переслідуванню щодо того, хто одержав НВ; 4) звільнення від кримінальної відповідальності не повинне застосовуватись, якщо надання НВ було ініційоване самим заявником; 5) НВ не повинна повертатись заявнику і має підлягати конфіскації⁴⁹. Із ч. 9 ст. 3.4.2 проекту випливає як урахування, так і ігнорування його розробниками викладених рекомендацій.

Так, відсутність у цьому разі, на відміну від ч. 5 ст. 354 КК, згадування про добровільне повідомлення про вчинений злочин (друга рекомендація) не лише сприймається як невинувата заниженість вимог до позитивної посткримінальної поведінки, а й виглядає ще більш незрозумілою з урахуванням того, що в інших частинах ст. 3.4.2 проекту до зазначеної поведінки віднесено, зокрема, добровільне припинення певного зв'язку, добровільне повідомлення про злочин, добровільну видачу предмету, добровільне з'явлення тощо. Можна сказати, що ч. 9 ст. 3.4.2 проекту розрахована на тих, «кому не повезло» і «кого схопили за руку», адже цю норму сформульовано таким чином, що відношення до проблеми зменшення латентності корупційної злочинності вона не має (точніше, майже не має): 1) її дія поширюватиметься на вже викриті правоохоронцями випадки надання НВ; 2) у межах цього кримінально-правового заохочення особа не спонукається до добровільного з'явлення із зізнанням і повідомлення про невідомі для правоохоронців факти надання НВ (хоч ч. 9 ст. 3.4.2 проекту охоплюватиме і такі випадки).

Традиційно в судовій практиці добровільність заяви того, хто надав НВ (раніше хабар), про вчинений ним злочин пов'язувалась із різними мотивами (страх перед покаранням, помста, заздрість, незадоволення тим, що адресат НВ не виконав обіцяне, бажання викрити суб'єкта «пасивного» підкупу тощо), але не з тим, що про вчинене стало відомо правоохоронним органам. Згадування в ч. 5 ст. 354 КК про здійснення

⁴⁹ Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Средней Азии: достижения и вызовы : итоговый отчет Организации экономического сотрудничества и развития за 2009–2012 гг. С. 89–90.

добровільної заяви про вчинений злочин до отримання уповноваженим державним органом інформації про цей злочин з інших джерел, на мій погляд, легалізує такий усталений правозастосовний підхід.

Щоправда, чинну редакцію цієї заохочувальної норми не слід ідеалізувати. Так, особа, яка запропонувала, пообіцяла або надала НВ належному суб'єкту, щодо якого вже здійснюються слідчі або негласні слідчі (розшукові) дії, та яка після цього звертається до правоохоронного органу, впевнена в тому, що вона своєчасно заявила про вчинений нею злочин, навряд чи може розраховувати на звільнення її від кримінальної відповідальності на підставі ч. 5 ст. 354 КК. Хоч у такій ситуації вбачається добровільність заяви про вчинений злочин, буквально тлумачення цієї норми унеможливує її застосування через відсутність своєчасності відповідної заяви. На сьогодні така заява може лише пом'якшити покарання (п. 1 ч. 1 ст. 66 КК). Відповідно, суб'єктивне уявлення заявника про обізнаність або необізнаність уповноважених державних органів про скоєний ним злочин (те, наскільки сумлінно помилявся заявник із цього приводу) не має вирішального значення для застосування ч. 5 ст. 354 КК, що, вочевидь, є її недоліком⁵⁰. Як слушно зазначає з цього приводу О. Марін, особа не може знати, коли орган, службова особа якого згідно із законом наділена правом повідомляти про підозру, отримала інформацію про відповідне кримінальне правопорушення. Цей аспект проблеми буде відігравати негативну роль у стимулюванні відповідної поведінки осіб, які запропонували, пообіцяли або надали НВ. Таке законодавче рішення впливає на бажану поведінку у зворотному напрямі: не стимулює її, а, навпаки, стримує, що суперечить загальному призначенню «стимулюючих» норм у кримінальному праві⁵¹. Через це час, до якого можливе виконання умов звільнення від кримінальної відповідальності при позитивній посткримінальній поведінці, пропонується визначити інакше, тобто зрозуміліше для особи, яку заохочують до такої поведінки, а саме як момент повідомлення особі про підозру⁵². У разі включення (на виконання згаданої вище міжнародно-правової рекомендації) до ч. 9 ст. 3.4.2 проекту вказівки на добровільне повідомлення про злочин вказаний нюанс бажано взяти до уваги.

⁵⁰ Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : колективна монографія / О.О. Дудоров, Т.О. Коломоєць, С.М. Кушнір, О.Л. Макаренков. Запоріжжя : Гельветика, 2019. С. 409–411.

⁵¹ Марін О. Відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : навчальний посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 199.

⁵² Чернега Ю.О. Відповідальність за підкуп за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2019. С. 176, 194.

Таким чином, порівняльний аналіз ч. 5 ст. 354 КК і ч. 9 ст. 3.4.2 проекту дозволив з'ясувати, що загалом більш оптимальний варіант кримінально-правового заохочення щодо корупціонерів втілений у положенні чинного кримінального закону (за всіх показаних його недоліків). Отже, проєкт у цій частині потребує доопрацювання, в процесі якого свою фахову думку про шляхи вдосконалення розглядуваної заохочувальної норми повинні висловити співробітники НАБУ і САП, судді ВАКС, а також інші правозастосовувачі, які мають бути зацікавлені в якісному кримінальному законі. Крім цього, з огляду на спільність або принаймні подібність призначення відповідних норм, украй бажаним видається комплексне вдосконалення положень про непризначення покарання у зв'язку з позитивною поведінкою особи після вчинення корупційного кримінального правопорушення та звільнення від відбування покарання з випробуванням у разі укладення угод про визнання винуватості у кримінальних провадженнях щодо корупційних кримінальних правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної антикорупційної політики / О. Калітенко, О. Лемєнов, Б. Малишев та ін. ; за заг. ред. М. Хавронюка. Київ, 2021. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/09/alternatyvnyyzyvit-210921071555.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

2. Аналіз застосування судами такого виду кримінального покарання, як штраф (витяг). *Вісник Верховного Суду України*. 2015. № 5. С. 29.

3. Анісімов Г.М., Фомін С.Б. Особливості укладення угоди про визнання винуватості у кримінальному провадженні про корупційні правопорушення. *Українська кримінальна юстиція в умовах війни* : матеріали VIII (XXI) Львівського форуму кримінальної юстиції, м. Львів, 9–11 червня 2022 року / упорядник І.Б. Газдайка-Василишин. Львів : ЛьвДУВС, 2022. С. 6–8).

4. Арманов М., Ковальова І. Процесуальні аспекти притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення злочину, передбаченого статтею 354 Кримінального кодексу України. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1. С. 29.

5. Білоконь О.Г. Звільнення від відбування покарання з випробуванням особи, яка вчинила підкуп, у разі укладення угод у кримінальному провадженні. *Альманах права*. 2022. Вип. 13. С. 362.

6. Борьба с коррупцией в Восточной Европе и Средней Азии: достижения и вызовы : итоговый отчет Организации экономического сотрудничества и развития за 2009–2012 гг. С. 90.

7. Найгучніші справи ВАКС: апдейт судових процесів за кейсами Насірова, Труханова, «Роттердам+», ОАСК / В. Валько, Р. Вербов-

ський, Р. Колухов. URL: <https://zn.ua/ukr/POLITICS/najhuchnishi-spravi-vaks-apdejtsudovikh-protsesiv-za-kejsami-nasirova-trukhanova-rotterdam-oask.html> (дата звернення: 20.06.2023).

8. Вирок Вищого антикорупційного суду від 22 листопада 2021 р. у справі № 369/10560/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101249542> (дата звернення: 20.06.2023).

9. Висновок Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України на проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений частиною 1 статті 368». URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1509905> (дата звернення: 20.06.2023).

10. Висновок національних експертів на проект Кримінального кодексу України (контрольний текст станом на 30.01.2023 р.). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/03/16/vysnovok-natsionalnyh-ekspertiv.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

11. Дубас В. Стаття 75 КК України: звільнення від покарання з випробуванням для «корупціонерів» – намір чи забудькуватість законодавця. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/197286-stattya-75-kk-ukrayini-zviltennya-vid-pokarannya-z-viprobuvannya-dlya-koruptsioneriv-namir-chi-zabudkuvatist-zakonodavtsya> (дата звернення: 20.06.2023).

12. Корупційні схеми: їх кримінально-правова кваліфікація і досудове розслідування / О.О. Дудоров, О.О. Житний, К.П. Задоя ; за ред. М.І. Хавронюка. Київ : Москаленко О.М., 2019. С. 112.

13. Загальнотеоретичні, адміністративно- та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні: колективна монографія / О.О. Дудоров, Т.О. Коломощ, С.М. Кушнір, О.Л. Макаренков. Запоріжжя : Гельветика, 2019. С. 404–405.

14. Кримінальна відповідальність за незаконне видобування корисних копалин в Україні: монографія / О.О. Дудоров, М.В. Комарницький, Д.О. Калмиков ; за ред. О.О. Дудорова, В.М. Комарницького. Суми : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2016. С. 504–506.

15. Дудоров О., Письменський Є. Комплексне реформування кримінального законодавства України. Перший вагомий крок зроблено. *Юридичний вісник України*. 2020. № 46–49.

16. Житний О.О. Кримінально-правове заохочення в сфері протидії корупції (новели, проблеми, перспективи). *Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції* : збірник тез доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 31 березня 2017 р. Харків : ХНУВС, 2017. С. 79.

17. Житний О.О., Клочко А.М. Деякі проблеми звільнення від відбування покарання з випробуванням особи, яка засуджується за корупційний злочин. *Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 24. С. 111–114.

18. Задоя К. Узагальнення проблем застосування законодавства, що встановлює відповідальність за корупційні злочини / ред. М. Хавронюк. Київ : ЦППР, 2019. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2020/07/22/uzagalnennya-problem-zastosuvannya-zakonodavstva-shho-vstanovlyuye-vidpovidalnist-za-koruptsijni.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

19. Книженко О. Новий погляд на звільнення від відбування покарання з випробуванням за корупційні кримінальні правопорушення. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2021. № 2 (16). С. 17–23.

20. Марін О. Відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг : навчальний посібник. Київ : ВД «Дакор», 2021. С. 199.

21. Мезенцева І.Я., Ярош В.В. Кримінально-правові санкції за злочини у сфері службової діяльності : монографія. Київ : Національна академія прокуратури України, 2017. 218 с.

22. Михайленко Д.Г. Звільнення від відбування покарання з випробуванням при засудженні за корупційний злочин у випадку затвердження угоди про визнання вини. *Вісник прокуратури*. 2016. № 1. С. 26–37.

23. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 131.

24. Огляд судової практики Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду (актуальна практика). Рішення, внесені до ЄДРСР за вересень 2021 року. С. 19–20. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/09_2021_Oglyad_KKS.pdf (дата звернення: 20.06.2023).

25. Окрема думка суддів Великої Палати Верховного Суду у справі № 947/10464/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110368006> (дата звернення: 27.06.2023).

26. Перспективні напрями по реформуванню кримінальної юстиції в Україні (по матеріалам наробок Національної комісії із зміцнення демократії та утвердження верховенства права). *Кримінальне право України*. 2006. № 8. С. 38.

27. Пономаренко Ю.А. Загальна теорія визначення караності кримінальних правопорушень : монографія. Харків : Право, 2020. С. 351.

28. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 29 березня 2023 р. у справі № 947/10464/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110428154> (дата звернення: 20.06.2023).

29. Про Засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20 червня 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 20.06.2023).

30. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення кримінальної відповідальності за злочин, передбачений частиною 1 статті 368 : проект Закону України від 19.09.2022 р.

№ 8049. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1472869> (дата звернення: 20.06.2023).

31. Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України з метою забезпечення невідворотності покарання за корупційні кримінальні правопорушення : проєкт Закону України від 23.02.2021 р. № 5137. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/561996> (дата звернення: 20.06.2023).

32. Проєкт нового Кримінального кодексу України (станом на 19.05.2023 року з врахуванням рекомендацій лінгвістичної експертизи та окремих зауважень національних і зарубіжних експертів). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/19/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-19-05-2023.pdf> (дата звернення: 20.06.2023).

33. Стеблинська О.С. Практика Вищого антикорупційного суду про звільнення від відбування покарання з випробуванням у випадку затвердження угоди про визнання вини. *Актуальні виклики у діяльності Вищого антикорупційного суду* : матеріали II щорічного круглого столу, м. Київ, 30 вересня 2021 р. Київ : ВАІТЕ, 2021. С. 118–124.

34. Тютюгін В. Новели кримінального законодавства щодо посилення відповідальності за корупційні злочини: вирішення проблеми чи проблеми для вирішення? *Юридичний вісник України*. 6–12 лютого 2010 р. № 6.

35. Хряпінський П.В. Заохочувальні норми у кримінальному законодавстві України : монографія. Харків : Харків юридичний, 2009. С. 247.

36. Чернега Ю.О. Відповідальність за підкуп за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Львів, 2019. С. 176, 194.

37. Шапченко С. Зробити краще, щоб не вийшло як завжди. *Дзеркало тижня*. 22 жовтня 2011 р. № 38.

38. Ярмиш Н.М. Помилки у Кримінальному кодексі України на заваді протидії корупції. *Кримінально-правове забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 12–13 жовтня 2017 р. Харків : Право, 2017. С. 400–401.

Information about the author:

Dudorov Oleksandr Oleksiiovych,

Doctor of Law, Professor, Honored Worker of Science
and Technology of Ukraine,

Professor at the Department of Criminal Law Policy
and Criminal Law

Educational-Scientific Institute of Law

Taras Shevchenko National University of Kyiv

**ANTI-CORRUPTION TOOLS DURING THE LEGAL
REGIME OF MARTIAL LAW IN UKRAINE:
WHAT SHOULD A STATUTORY MODEL BE?**

Kolomoiets T. O., Yevtushenko D. S.

INTRODUCTION

The imposition of the legal regime of martial law as a special legal regime in Ukraine due to external full-scale armed aggression requires a change in the model, incl. a statutory one, of interaction between public authorities and individuals and legal entities. Vesting public authorities with additional powers to repel aggression and eliminate its consequences provides options for using the capacity of various measures of legal effect involving anti-corruption tools. The specifics of the latter's capacity associated with possible restrictions on rights, freedoms, and legitimate interests of individuals and legal entities attract increased attention to the legality of their use under extreme conditions of state functioning. In turn, it actualizes the relevance of the current statutory model for using anti-corruption tools to wartime requirements and the presence of sufficient factors that would guarantee the absence of preconditions for potential abuses by public authorities and interference in the private autonomy of individuals and legal entities. Thus, the following questions become actual: would it be possible and appropriate to modify a statutory model of anti-corruption tools to ensure response to wartime needs? Would it be possible to effectively combat corruption during wartime via the current legal anti-corruption regulations – a “basic”, “standard” statutory model? The answers to these questions can be found, with an emphasis on available results of doctrinal case studies (for example, the works of S. Shatrava, T. Khabarova, O. Dudorov, M. Khavroniuk, O. Vasylenko, O. Mykolenko, V. Kolpakov, S. Kushnir, and others), despite the absence of comprehensive scholarly papers directly devoted to the study of the statutory model for using the potential of anti-corruption tools and its effectiveness under the imposition of the legal regime of martial law in the country. Moreover, it is also essential to consider the uniqueness of the anti-corruption toolkit and its regulatory model and analyze doctrinal and statutory provisions on the legal regime of martial law – a kind of a special legal regime – as an area of objectification of the specific toolkit, clarification of its uniqueness, which, undoubtedly, should be taken into account to shape a statutory model of using anti-corruption tools relevant to the demands of time, state and society

during the term of the legal regime concerned. Formulation of answers to the above questions is accomplishable upon the application of a variety of methods of scientific knowledge, both general scientific, which allow considering the issue in its development and dynamics, and specific ones, along with prioritizing the role and significance of comparative legal, logical and special legal approaches, modeling, expert assessments, etc.

1. The legal regime of martial law in Ukraine as an area of objectification of anti-corruption tools

For a long time, legal regimes have sparked interest from scientists dealing with theory of law (for example, the works of O. Petryshyn, N. Onishchenko, S. Pohrebniak, D. Lukianov, S. Bobrovnyk, et al.) and representatives of various branch doctrinal professional areas (for example, the works of O. Kuzmenko, N. Kovalenko, S. Kuznichenko, T. Minka, et al.), emphasizing the specifics of branch professional insight in the issues concerned. In jurisprudence, the legal regime is traditionally considered as “... a special procedure of legal regulation of a particular realm of public relations through a specific combination and correlation of its methods, ways, and types¹”. Despite the diversity of approaches to defining the legal regime in original contributions of legal scholars, there is a steady tendency to regard it as “... a procedure for legal regulation of public relations”, “... a set of measures for such regulation”, “... a combination of methods, ways, and types of legal regulation ...”, “... a particular legal feature (form) of human activity regulation”. Therefore, it is highlighted a legal toolkit regulating public relations (with different scope, branch affiliation, content, etc.) and its orientation towards the latter, the “immersion degree” and the creation of “positive” (additional, favorable) or “negative” (restrictive, unfavorable) for the subjects of relevant relations behavior models and conditions for implementing elements of legal status. Research papers sometimes mention “legal tools”, “special tasks for their use” (for example, the works of S. Kuznichenko). At the same time, the proposed definitions differently specify features of the legal regime, which together form its content.

In addition to the “tools” (methods, techniques, and types of legal regulation), giving the so-called “narrow” understanding of the legal regime (with a “narrow” list of its features), other alternatives are also proposed as an example of a “broad” understanding of the legal regime. The latter also comprises such signs of the legal regime: a) the purpose (purposefulness); b) the imperative of implementation and realization; c) legislative

¹ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. : В.Я. Тацій, О.В. Петришин та ін. ; НАІПрН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права. С. 530.

consolidation; d) responsibility (response measures) for violations; e) subjects of implementation and enforcement; e) spatial and temporal aspects (“limits of action”) (for example, the works of N. Kovalenko, O. Petryshyn, et al.). In the aggregate with features of the so-called “narrow” understanding, the entire uniqueness of the legal regime is shaped, the clarification of which requires focusing on the “wide” understanding of its features. The legal toolkit itself, without referring to the limits of its implementation, organizational, statutory and procedural support, does not allow us to imagine the uniqueness of its resource, does not give an idea of the actual purpose of its implementation and the achievement of the desired result from the latter. At the same time, the focus on the “broad” understanding of the legal regime’s features eliminates grounds for voluntary, and sometimes illegal, arbitrary, “excessive” implementation with interference in the “private autonomy” of subjects, abuse of entrusted public powers, etc.

Given the above, the analysis of any legal regime should involve mandatory emphasis on all its features and particularities of their manifestation, which will contribute to clarifying its uniqueness and capacity

In view of a set of features and various external alternatives of their manifestation, it is logical that there is a diversity of legal regimes (depending on the criterion for their differentiation). As a rule, the following types of legal regimes can be found in scientific professional sources. In particular, contributions of law theory specialists commonly deal with the private law regime and the public law regime that is justified, considering the dominant doctrinal view toward the system of law and distinguishing public and private law as its component subsystems (for example, the works of O. Petryshyn, S. Pohrebniak). As a result, the subsystems of law were chosen as a criterion for division. At the same time, it is allowed dividing legal regimes into types depending on other criteria, which are other elements of the legal system: branches, institutions, etc. A sectoral one is a legal regime that “... creates a specific atmosphere of legal regulation of the area (sector) of public relations with effect on all its elements”², while the institutional legal regime, as it logically appears from its name, is focused (the purpose) on the object of the corresponding effect.

Emphasizing the dominance in theory of law of the vision of the system of law in terms of a potential separation of substantive law and procedural law³, another “pair” of types of legal regimes is put forward – substantive

² Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. : В.Я. Тацій, О.В. Петришин та ін. ; НАПрН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права. С. 532.

³ Петришин О.В., Погребняк С.П. Система права: загальнотеоретична характеристика. *Право України*. 2017. № 5. С. 12.

and procedural legal regimes as “...integral components of any legal activity of state bodies”⁴. Although the division into the mentioned types of legal regimes is actually based on “subsystems of law”, such a division is sometimes called “functional” “since it depends on the functional orientation of the relevant legal regime”⁵ that makes sense as the uniform result of the proposed diversity is driven by a broad-ranging view on the legal system.

It is also distinctly possible to distinguish other types of legal regimes depending on the “models of combination” (“configurations”, “mixing”, “integration”) of legal means (methods, techniques, types) to achieve the goal, namely: a) general and special: specific, preferential (positive, favorable), restrictive (negative, unfavorable), depending on whether a certain “peculiarity” is provided for the object of legal regulation in terms of exercising subjective rights and legal obligations of legal subjects; b) “strict” and “soft”, with a certain target impact (“assistance”) toward elements of the legal status of persons, with a degree of “rigidity” in the legal regulation of relations regarding the implementation of the latter, with different limits, degree of freedom, independence, activity of the relevant subjects during imposition, etc.) primary and secondary (“general”, “basic”, “special”, and “exceptional”) with specification of additional (toward specific persons, conditions, territorial coverage, etc.) incentives or limits, permissions or restrictions, etc. In branch professional scholarly sources, the last “pair” of types of legal regimes is also called “ordinary and special” depending on “... the depth of changes in the legal status of subjects, which is envisaged upon introduction”⁶, or “preferential and burdensome” with an emphasis on “...scale of the will of persons to use opportunities to exercise subjective rights”⁷.

Analysis of branch contributions of legal scholars also allows specifying the distribution of legal regimes depending on: a) the time criterion (permanent, temporary, situational, etc.); b) the spatial criterion (general or national and those covering (imposed) in certain territories, areas; c) a separate (direct) object (for example, the legal regime of weapons, the legal regime of poison, etc.); d) activity type (for example, individual business profiles)⁸. The classifications of legal regimes depending on persons covered are equally widespread (namely: the legal regime of refugees, the legal

⁴ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. : В.Я. Тацій, О.В. Петришин та ін. ; НАПрН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права. С. 532.

⁵ Ibid.

⁶ Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. С. 201.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

regime of internally displaced persons, the legal regime of foreign citizens, etc.), as well as the functions of law which regulate such relations (namely: the legal regime of protection, the legal regime of security, etc.).

Among all these and other types of legal regimes, the legal regime of martial law is also marked. Its doctrinal dimension is manifested in inherent specific nature driven by imposition grounds, the action algorithm for its legalization and, undoubtedly, content. Most works predominantly deal with comparative legal analysis of martial law and the state of emergency, highlighting their “unusual”, “exceptional”, “specific” content that is undoubtedly logical (since both regimes are not “ordinary” or “general”); however, they are not identical, and cases of their synonymity cannot be considered appropriate. Thus, given the exceptional nature of grounds, content, and subjective support, they should be distinguished from the whole variety of legal regimes. Moreover, it is also advisable to distinguish them from each other, taking into account the uniqueness (and hence the significant difference) of one to another.

No sense in identifying the legal regime of martial law with that in the temporarily occupied territories of Ukraine, which is also discussed by representatives of jurisprudence⁹, as well as with the legal regime of the ATO and JFO, which are reasonably types of a special legal regime but differ in their features from the legal regime of martial law. Once again, it confirms the importance of analyzing each of the features of the corresponding legal regime separately and in their totality – capacity uniqueness.

N. Kovalenko identifies a “special form of regulation” of social relations as one of the features of the mentioned legal regimes and rightly notes that it intertwines all the regimes¹⁰. It stipulates the consideration of the corresponding regime as “an adequate form of a certain state of social relations” in extreme conditions, which determines “... the legality of non-standard activities of public authorities toward the use of emergency means of legal regulation and ... ensuring the correspondence (relevance) of these means to needs of the hour¹¹.” The particularity as a feature should be synonymous with originality, extremity, extreme importance, and “bind” to imposition grounds. If in relation to the first “block” of characteristics of the legal regime’s uniqueness one can discuss its “coverage” of all regimes (sub-

⁹ Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. : В.Я. Тацій, О.В. Петришин та ін. ; НАПрН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права. С. 533.

¹⁰ Коваленко Н.В. Адміністративно-правові режими : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. С. 14.

¹¹ Ibid. С. 19.

types of “special” regimes), while direct grounds for their imposition, and therefore the purpose and content, stipulate their internal division into varieties within the sub-type set of extreme legal regimes.

S. Kuznichenko defines the legal regime of martial law as “... an extraordinary, unique, complex, and extreme type of regime ...”¹², dwelling on the originality of relations between public authorities (with a modification of their organizational structure, functional purpose) and other subjects, tools for resolving the latter with different characteristics of content “rigidity”, which affects elements of the legal status of all these subjects.

The specifics (particularity) of the legal regime of martial law are also stressed by other representatives of the science of administrative law who study administrative-legal regimes (for example, the works of V. Lipkan, V. Kobryn, V. Kobrynskyi, and others.). This regime is regarded as one that provides for possible significant changes in the constitutional-legal status of a person, albeit forced, caused by the need to eliminate real threats to state sovereignty, territorial integrity, national security, etc., but with the dominance of the imperative of introducing the levers of “strict” regulation for the period of existence of these causes.

Although the degree of branch doctrinal dimension of the resource of martial law is different, scholars – representatives of various branches – in their works unanimously emphasize the imperative introduction of “heavy” levers of temporary forced legal influence on the relations between public authorities and individuals, modification of the principles and forms of existence of the former and interference in the private autonomy of the latter to ensure an adequate response to the emergence of extreme legal facts and the concentration of available joint efforts to eliminate them. Consequently, contributions of legal scholars are oversaturated with the characteristic of the legal regime of martial law as a type of extreme, special, specific, “heavy”, and “strict” legal regime.

There is also a norm-definition that renders the legal regime of martial law through the presentation of martial law as a “key” category. Thus, martial law is defined as “... a special legal regime imposed in Ukraine or its regions in case of armed aggression or threat of attack, danger to the state independence of Ukraine, its territorial integrity and involves vesting specific state authorities, military command, military administrations and local self-government bodies with the powers necessary to avert the threat, repel armed aggression and ensure national security, eliminate the threat to the state independence of Ukraine, its territorial integrity, as well as temporary, conditioned by the threat, restriction of constitutional rights and

¹² Кузніченко С.О., Басов А.В. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: науково-практичний коментар. Харків : ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС, 2006. С. 42.

freedoms of man and citizen and rights and legitimate interests of legal entities, indicating the duration of these restrictions” (Art. 1 of the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”¹³). Text analysis makes it possible to assert that the following has been subject to statutory fixation: a) a particularity as a sign of the corresponding type of the legal regime, and therefore its difference from the standard, “ordinary”, “basic” type of the legal regime; b) understanding that martial law is a legal regime and hence a set of techniques, types, ways, and methods of legal regulation of public relations; c) a spatial feature as a mandatory sign of the corresponding type, with its division into a national and local sub-type (“... or in its separate areas”); d) the extraordinary nature of legal facts as grounds for its introduction and their “threat” to the existence of the state; e) particularity of the target orientation – “... to prevent a threat, repel armed aggression and ensure national security, eliminate a threat to the state independence of Ukraine, its territorial integrity ...”, that is, the elimination of those legal facts that triggered the imposition of the corresponding legal regime; f) the temporal aspect – temporality, is crucial given the option of constitutional restrictions, legal freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities; g) “strict” content, with indication of entities which have additional imperative powers and the possibility of their exercise with changes in personal constitutional-legal status. Considering the “strictness” of content and effects, “intrusive” and “unfavorable” for the subjects of legal relations details of the relevant legal regime, which are manifested in changes in their legal status, there is a standardized (although not in the definition, but in other articles of the “basic” legislative act – the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”) system of guarantees within the procedure for introducing such a legal regime as urgent and exceptional. Standardized “filters” of such guaranteed nature include a “broad” model of the regime’s mandatory features, which must be available for its imposition; the multistage procedure for its imposition, involving representatives of different branches of government and recording the result in the Decree of the President of Ukraine approved by the Verkhovna Rada of Ukraine (p. 2 of the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”). The “exceptional” nature of a such a type of the legal regime determines the specification of both its features in the act legalizing its introduction and the intensification of law-making to arrange the principles of implementing its content – “strict” and “unfavorable” content (for example, the Law of Ukraine “On the Organization of Labor Relations under Martial Law”).

¹³ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

The legislator actually tried to consolidate “dominant” features of the corresponding type to highlight its uniqueness, peculiarity, mandatory nature, and “strictness” in using legal means of regulating public relations upon specific grounds. The proposed norm-definition can be interpreted as an attempt to take into account the available doctrinal approaches to understanding the relevant legal regime and achieve maximum certainty in its consolidation, understanding and practical application.

Would it be possible to consider the legal regime of martial law as an area of objectification of other means of legal regulation of public relations? Yes, it would be possible and expedient to do so, since, upon its introduction, the legal models of applying such means – restrictions, prohibitions, permits, privileges, etc. – are significantly modified. Anti-corruption tools are no exception, as under trying conditions of the state’s existence, they should be addressed given the need to counteract potential manifestations of “corrosion” of public authority, which intensify existing threats and require additional efforts from public authorities to neutralize them.

Because of the introduction of new legal models of relations between public authorities and individuals, the expansion of the “permitted freedom” of the former along with the maximum imperative to impose restrictions on freedoms, legitimate interests, and rights of individuals, there are risks of abuse of such freedom by the former in order to settle their “private” issues, satisfy “private” interests and use their “special status under extreme conditions”, which are not the regime of martial law. The above creates additional threats to the “corrosion” of public authority and hence the existence of forcibly implemented models of behavior.

The legal regime of martial law as an area of objectification of anti-corruption tools should be considered as a special (non-standard), extreme (in view of imposition grounds) legal regime with a “complex” (“strict”) content regarding the imperative implementation of “special models” of functioning for all public authorities, the use of specific legal tools for regulating public relations, incl. possible multi-stage restrictions of the elements of the latter’s legal status, interference with their private autonomy with a standardized guarantee of eliminating the grounds for possible abuses both during the legal regime of martial law and after its abolition (termination). During the mentioned period, the public authority not only keeps existing but also receives additional resources of influence (normalized) on public relations to adequately respond to threats and their manifestations and take measures to eliminate them. Such additional resources provide additional opportunities for various manifestations of public authority, incl. illegal ones. Consequently, there should be statutory recourse tools for legal counteraction to such manifestations, incl. anti-corruption ones.

2. Anti-corruption tools during the legal regime of martial law in Ukraine: which type and regulatory model proved effective?

Anti-corruption tools are traditionally considered in legal science either in the aggregate (as a possible type diversity, system characteristics, praxeological aspect, etc.) or with an emphasis on the application to individual public entities and areas of public relations of resource peculiarities of some types (for example, the works of O. Vasylenko, R. Kukurudz, S. Kushnir, T. Khabarova, and others). However, amidst any original approaches to studying the concerned issue, the focus is on the “standard” statutory model of the relevant tools (subject to “standard”, “basic” regulatory conditions of the state’s existence). The imposition of a special legal regime – e.g., the legal regime of martial law – undoubtedly implies changes in the statutory model of using such tools.

Analysis of the outcome of legislative activity that ensured the existence of Ukraine under martial law, the use of anti-corruption tools (for example, in terms of prohibitions, restrictions, permits, benefits, response measures for law violations, etc.) shows that such tools can be conditionally divided into two groups: a) one that has remained unchanged and the use of which occurs in the so-called “normal”, “basic”, “standard” mode (unchanged legal prescriptions of application); b) that whose regulatory usage model has changed, involving practical application. As for the first group, it is essential to discuss, first of all, penal prohibitions and liability (response measures) for committing corruption offenses. Moreover, it can even be argued that, given the social danger of unlawful acts, the response tools have not lost their potential under the extreme conditions of the state’s existence and sometimes even augmented it (in relation to individual public authorities, activities, etc.). And this is not surprising, considering the peculiarity of the relevant legal regime, the imposition of a special model of the functioning of public authorities, and changes in the constitutional status of individuals and legal entities during martial law.

At the same time, the anti-corruption toolkit is also characterized by various standardized duties, prohibitions, restrictions, etc., which act as “filters” for potential illegal acts related to the “corrosion” of government. However, they cause concern about their feasibility and usefulness under the extreme conditions of the state’s existence. First of all, it refers to declaration (in all its diversity), background check, complete verification of declarations of persons performing the functions of the state or local self-government, notification by a person of a significant change in property status, monitoring of the lifestyle of a person performing the above functions and members of their family, restrictions and prohibitions related to the special status of a public servant, etc. Although this group of anti-corruption measures as an integral part of the entire anti-corruption toolkit is associated

with the specific activity and legal status of a person who is endowed with public authority, but the effectiveness of its application depends on conditions under which the legal regime of military status operates. Moreover, it does not 100% depend on the person who is subject to their action. “External factors” affect (a different degree of manifestation) the reality of the existence and praxeological use of their potential. There are even cases of changes in actual conditions which make it impossible to use a specific measure of the anti-corruption toolkit. In the context of large-scale external armed aggression against Ukraine and, hence, a major change in the conditions for carrying out professional activities by persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, incl. in terms of performing duties (for example, regarding the submission of an annual declaration, incl. in the absence of access to electronic resources blocked for security reasons, notification of significant changes in the property status of a person, etc.), prohibitions and restrictions (for example, regarding the joint work of close persons in the context of large-scale migration – involving abroad – processes, updating general “personnel” problems in public service, etc.), the emergence of new relations and the actualization of the need to find an optimal model for their regulation (for example, regarding the possibility or prohibition of receiving humanitarian aid by public officials who were forced to leave the immediate place of service and acquired the status of internally displaced persons), the emergence of additional “barriers” in the activities of public authorities (for example, the impossibility of conducting a competitive procedure for appointing a person to a public service position due to the blocking of electronic registers and portals for national security reasons, the impossibility of conducting a specific verification procedure regarding the persons who won the competition for vacant public service jobs, as well as full verification of annual declarations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, etc.). In other words, the very impact of “external factors”, the appearance of which is caused by the grounds for imposing the legal regime of martial law in Ukraine, determines the prerequisites for introducing an alternative, but exceptional, temporary in nature and effect, regulatory model for using the relevant group of anti-corruption tools.

In addition to the principal (“basic”, “standard”) statutory model, the alternative nature allows introducing another one, the effect of which is conditioned by specific grounds (the emergence of legal facts that were the basis for imposing the legal regime of martial law in Ukraine: “due to the military aggression of the Russian Federation against Ukraine, on the basis of the proposal of the National Security and Defense Council of Ukraine, in accordance with paragraph 20 of part one of Article 106 of the Constitution

of Ukraine, the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law”¹⁴), the effect of which is intended only for the period of the legal regime of martial law (“temporary aspect”), the imposition of which is forced, objectively conditioned, and the content of which provides for a “pause” – suspension in compliance with regulatory provisions on the use of capacity of anti-corruption tools (fulfillment of obligations, conduct of procedures, compliance with prohibitions, restrictions, etc.).

Unlike the measures of the first group, whose statutory model is permanent even during martial law and hence stable, the statutory model of measures of the second group of anti-corruption tools is two-aspect (complex, two-part) and envisages the option of introducing an alternative model during the period of the special legal regime, while suspending their “basic” statutory model.

Thus, a vivid example is the introduction of amendments to the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” in terms of regulating the principles of compliance with anti-corruption restrictions for persons authorized to perform the functions of the state or local self-government regarding the receipt of gifts or “external” activities. According to paras. 2-3 of Section XIII “Final Provisions” of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” “... temporarily, from the date of the imposition of martial law by the Decree of the President of Ukraine dated February 24, 2022 “On the Imposition of Martial Law in Ukraine”, approved by the Law of Ukraine “On Approval of the Decree of the President of Ukraine “On the Imposition of Martial Law in Ukraine” (with subsequent additions), for the period until the termination or cancellation of martial law, as well as within one month from the date of its termination or cancellation, the requirement for the correspondence of gifts to generally recognized notions of hospitality and restrictions on the value of gifts established by Part 2 of Art. 23 of the said Law shall not apply to the commission of such actions during the specified period ...”¹⁵. It is additionally specified that such actions may involve: “...1) receipt of funds fully used (if the use of the funds received in full for one or more of the said purposes is confirmed) solely for the following purposes: a) transfer to allocated accounts set up by the National Bank of Ukraine to support the Armed Forces of Ukraine and/or for humanitarian aid for persons affected

¹⁴ Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 / Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

¹⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

by the armed aggression of the russian federation against Ukraine; b) making charitable donations under the procedure established by law in favor of the Armed Forces of Ukraine; c) making charitable donations under the procedure established by law to support and protect persons affected by the armed aggression of the russian federation against Ukraine; d) spending for the procurement and delivery of goods with their subsequent transfer to the possession of the Armed Forces of Ukraine, other army units established following the laws of Ukraine, voluntary units of territorial communities, intelligence agencies, law enforcement bodies; e) spending for the procurement and delivery of goods, payment for works or services provided as humanitarian aid to persons affected by the armed aggression of the russian federation against Ukraine; 2) receiving of goods free of charge or below market with their subsequent transfer to the possession of the Armed Forces of Ukraine, other military units established following the laws of Ukraine, voluntary units of territorial communities, intelligence agencies, law enforcement bodies (if the transfer of such goods in full is confirmed); 3) receipt of goods free of charge or below market provided as a charitable donation or humanitarian aid for persons affected by the armed aggression of the russian federation against Ukraine (if the provision of such goods in full for the mentioned purposes is confirmed); 4) receipt of the following free of charge or below market by persons who actually reside in the temporarily occupied territories of Ukraine or in the territories which are (were) involved in warfare, or persons who were forced to leave their actual place of residence as a result of temporary occupation (threat of temporary occupation), conduct (threat of conduct) of hostilities: accommodation or housing services; transport or carriage services due to the change of the place of actual residence and/or return to the place of residence; medical services; medicines; goods, works or services recognized as humanitarian aid (other than vehicles, other self-propelled machines and mechanisms, except for passenger cars equipped for the transportation of persons with disabilities and transferred to persons with disabilities)”¹⁶. At the same time, it is clearly noticed the legislator’s position regarding the recognition of these provisions as those that enshrine the principles of using the specific anti-corruption measures precisely as a forced alternative statutory model for a person authorized to perform the functions of the state or local self-government to realize their professional activities under extreme conditions, and hence the prevention of possible “corrosion” of public authorities.

¹⁶ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

Reference to the purpose and full (“... if the use of the received funds in full for one or more of these purposes is confirmed; solely for such purposes ...”) transfer of revenues characterized as a “gift” by a person) further emphasizes the legislator’s solid position regarding the introduction of an additional (as relevant to particular conditions of reality) model of regulating the behavior of a person, which is implemented only if they are observed by the latter¹⁷. That is, even during the period of the legal regime of martial law in the state, anti-corruption instruments are preserved and, as an alternative for the period of such a regime, their regulatory principles are “softened”, given the actual conditions under which their effect can be as efficient as possible.

Depending on the regulatory model that was imposed in Ukraine during the legal regime of martial law, the second group’s tools can be conditionally divided into: a) those whose statutory model consists of provisions on the suspension of their use during a special legal regime – an unconditional alternative statutory model (for example, a background check, a full check of the declaration of a person authorized to perform the functions of the state or local self-government). According to Article 10 of the Law of Ukraine “On the Legal Regime of Martial Law” holds that “... during martial law, a background check is not carried out toward persons applying for major or sensitive positions, and positions with an increased corruption risk, the list of which is approved by the National Agency on Corruption Prevention, as well as the check prescribed by the Law of Ukraine “On Purification of Government” in relation to persons applying for positions which are subject to measures of purification of government (lustration)¹⁸”. This does not mean that the lack of an effective filter will give to the first comer an access to public service that will entail a violation of one of the fundamental principles of public service. The “pause” in the effect of the relevant regulations is temporary and the implementation of the background check for persons, whose admission

¹⁷ Коломоєць Т.О., Крємова Д.С. «Антикорупційні обмеження» для публічних службовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 77–82. URL: http://lsej.org.ua/4_2022/16.pdf.

Коломоєць Т.О., Кушнір С.М., Крємова Д.С. «Цільове подарункове обмеження» – новела вітчизняного антикорупційного законодавства України в період дії правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 68–71. URL: http://lsej.org.ua/8_2022/13.pdf.

¹⁸ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

takes place during such a “pause” in the context of a special legal regime, is mandatory after the cancellation (termination) of both the specified regime and “pause” in the use of this anti-corruption tool. The legislator explicitly expressed its position – “... the organization of a background check in relation to persons appointed during the period of martial law will take three months from the date of termination or cancellation of martial law, except dismissal of such a person before the date of termination or cancellation of martial law or the end of the specified inspections during martial law”¹⁹; b) the toolkit, the regulatory model of which provides for the suspension of “basic” provisions for the period of martial law (“alternative model”) only if specific conditions are mandatory (conditional alternative model). It is exemplified by the provisions of Articles 2-3 – 2-5 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” regarding the observance of restrictions on the receipt of gifts in terms of monetary or tangible revenues and their full transfer to the entities defined in the Law. Only subject to compliance with the requirements of the targeted and complete transfer of received assets, a person is not obliged to declare and report significant changes in their property status (“... to establish that in case of income, acquisition of property, expenditure ... notification of significant changes in the property status is not required”²⁰), that is, to comply with the specified anti-corruption legal order, and accordingly cannot be held legally liable for its breach. Consequently, the corresponding alternative statutory model of anti-corruption tools is complicated, since it implies, even under extreme relations, compliance with particular statutory requirements, although it is an alternative (during the special legal regime) in relation to the main model.

Can the Ukrainian lawmaking experience of modifying the statutory framework for using anti-corruption tools during martial law be considered efficient? In order to answer this question, it is essential to find out the purpose of the relevant legislative activity. What did the relevant period require from the state and society? Under extreme conditions of the state existence, real threats to its further existence, the need to find resources to repel external aggression, eliminate its consequences, the necessity to concentrate all the efforts of public authority with its organizational and functional support relevant to the actual requirements of the time, it was urgent to search for such a statutory framework for anti-corruption tools, which, on the one hand, would eliminate any prerequisites for committing

¹⁹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

²⁰ Ibid.

corruption and corruption-related acts (the probability of which significantly increased after granting additional powers to public authorities and legalizing the possible restriction of constitutional rights, freedoms, and legitimate interests of individuals and legal entities) and, on the other hand, given significant changes in the conditions of professional activities of persons authorized to perform the functions of the state and local self-government, the exercise of public power in general, and strengthening security measures for the existence of the state and society, would eliminate the prerequisites for leveling the role and significance of anti-corruption tools and public opposition to their presence as an “additional burden” in this special period of the state existence. Following the general anti-corruption trend in ensuring the functioning (exercise) of public authority in Ukraine during the legal regime of martial law, the introduction of a somewhat variable statutory model of using anti-corruption tools, with a balanced approach to the resource of each of such tools, should be regarded as a positive outcome of domestic lawmaking, relevant to the needs of the hour and focused on the optimal use of all anti-corruption tools under extreme conditions of the state’s existence. A systematic view of the potential of anti-corruption tools determines the possibility of its internal stratification depending on the praxeological value of its application under specific conditions, and this, in turn, provides for the possibility and expediency of a rapid development of several statutory models for the latter. While keeping a common “basic” approach to understanding the role and importance of anti-corruption tools in ensuring the functioning of public authority as a whole and considering the peculiarities of its exercise under extreme conditions – during martial law in Ukraine, it is essential to make the most of potential as tools and of each of the tools separately, with an emphasis on the effectiveness of such application. The diverse options in the formation of statutory models of using anti-corruption tools during the legal regime of martial law in Ukraine, as evidenced by the analysis of the practice of anti-corruption entities for 2022–2023²¹, would allow both keeping positive “anti-corruption” practices in the state and responding to the requests of martial law on time and launching new ones, incl. with active cooperation with foreign partners.

It is also actualized the following question: what potential consequences for the anti-corruption policy of the state under martial law would have been if an alternative statutory model of using anti-corruption tools had not been introduced? Given these tools are quite different in their type diversity,

²¹ Національне агентство з питань запобігання корупції. Річний звіт 2022. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/zvit-2022/NACP-annual-report.pdf>.

the lack of a statutory model adequate to the needs of the hour, which would allow for each specific measure to respond to a particular need for using its potential and would prevent the effectiveness of anti-corruption activities in the state, since the real opportunity to apply some of these measures would be doubtful (for example, declaration, because it is impossible to submit a declaration if there is no access to electronic registers, and therefore it is necessary either to suspend the provision on the mandatory submission for public officials of a declaration or to open access to these registers, once again, when a reliable system for their protection against possible external threats as protection of the national interests of the state has already been developed) that ultimately would adversely affect public service staffing during this period of state existence by “blocking” it and hence “blocking” the whole functioning of the state.

The above leads to the conclusion that the legislator should respond to the needs of the hour on time and search for a relevant statutory model of using anti-corruption tools to make them effective under extreme conditions of the state’s existence.

CONCLUSIONS

Amidst the imposition of the legal regime of martial law in Ukraine due to external large-scale armed aggression, one of the topical lawmaking issues is the problem of ensuring a statutory framework adapted to the needs of the hour for the most effective use of the potential of those tools that, even under such conditions, maintain the existence of the state. One of such tools is the anti-corruption toolkit, which allows preventing and responding to cases of “corrosion” of public authority dully. Wartime challenges actualized the necessity for a timely search for an updated statutory model of using anti-corruption tools, since the “basic” one did not fully meet the requirements of the extreme conditions in which the state found itself after the unleashing of external armed aggression. In view of the above and the purpose of implementing the most effective anti-corruption activities in the state during martial law, it is worth conducting multi-vector legislative activities focused on: a) maintaining the “basic” statutory model for anti-corruption tools, whose use does not depend on “external factors”, additional (those arose during the specified period) factors; b) modification of the current anti-corruption legislation by introducing an alternative (forced, objectively driven, intended for the period of a special legal regime, such as martial law) statutory model of using alternative toolkit, with its conditional division into two subtypes: 1) with the suspension of the principles for the application of individual anti-corruption measures for the period of martial law (unconditional alternative statutory model); 2) with suspension (“pause”) of grounds for

the application of other anti-corruption tools, provided that persons comply with legal provisions (alternative conditions). Such an approach to introducing an alternative statutory model of using anti-corruption tools contributes to an effective anti-corruption policy in the state under extreme existential conditions – during martial law – the preservation of all anti-corruption tools and timely response to requests for its actualization.

REFERENCES

1. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. / редкол. : В.Я. Тацій, О.В. Петришин та ін. ; НАПрН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків : Право, 2017. Т. 3 : Загальна теорія права. 951 с.
2. Коваленко Н.В. Адміністративно-правові режими : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 31 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Коломоєць Т.О., Кримова Д.С. «Антикорупційні обмеження» для публічних службовців в Україні в умовах правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 4. С. 77–82. URL: http://lsej.org.ua/4_2022/16.pdf.
5. Коломоєць Т.О., Кушнір С.М., Кримова Д.С. «Цільове подарункове обмеження» – новела вітчизняного антикорупційного законодавства України в період дії правового режиму воєнного стану. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 8. С. 68–71. URL: http://lsej.org.ua/8_2022/13.pdf.
6. Кузніченко С.О., Басов А.В. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»: науково-практичний коментар. Харків : ПРОМЕТЕЙ-ПРЕС, 2006. 380 с.
7. Національне агентство з питань запобігання корупції. Річний звіт 2022. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/zvit-2022/NACP-annual-report.pdf>.
8. Петришин О.В., Погребняк С.П. Система права: загально-теоретична характеристика. *Право України*. 2017. № 5. С. 9–17.
9. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 / Президент України. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
10. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

11. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 28. Ст. 250. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>.

Information about the authors:

Kolomoiets Tetiana Oleksandrivna,

Doctor of Law, Professor,
Corresponding Member of the National Academy
of Legal Sciences of Ukraine,
Honored Lawyer of Ukraine,
Dean of the Faculty of Law
Zaporizhzhia National University

Yevtushenko Daria Serhiivna,

PhD in Law,
Lecturer at the Department of Constitutional
and Administrative Law
Zaporizhzhia National University

ADMINISTRATIVE-LEGAL SYSTEM OF COMBATING CORRUPTION IN THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Kolpakov V. K.

INTRODUCTION

The study is devoted to the theoretical understanding of administrative and legal means of combating corruption in Ukraine under martial law. In the aspect of the Law of Ukraine of 12.05.2015 “On the legal regime of martial law” and the Decree of the President of Ukraine of 24.02.2022 “On the imposition of martial law in Ukraine” political and legal documents with anti-corruption content are analyzed. These are, in particular: a) program documents on combating corruption; b) anti-corruption normative acts; c) organizational and legal institutions; c) forms and methods of activities of the subjects of the fight against corruption; d) sociological surveys; e) empirical research; f) materials of international organizations “Transparency International”, “Management Systems International (MSI)”, international audit company “EY”. The work of the National Anti-Corruption Agency is described in detail; The National Anti-Corruption Bureau; Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office; State Bureau of Investigation.

A detailed analysis of the current Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” 2014 is presented. Attention is focused on the norms of this law, which contain a list of specific restrictions on the use of an official position for personal gain; using gifts for personal gain; restrictions on the joint work of relatives in the civil service; regulate the rules of ethical behavior of civil servants; regulate the submission of income tax returns.

The important components of the preventive anti-corruption system are highlighted: a) anti-corruption expertise, b) special anti-corruption inspection, c) the unified state register of persons who have committed corruption or corruption-related offenses, d) requirements for the transparency of information and access to it; 6) protection of whistleblowers (persons reporting the facts of corruption) from illegal dismissal, transfer, changes in the essential terms of the employment contract).

Changes to the Criminal Code of Ukraine are analyzed: the list of corruption criminal offenses; restrictions and prohibitions for persons who have committed corruption criminal offenses. Changes to the Code of Administrative Offenses of Ukraine are analyzed: Chapter 13-A “Administrative Offenses Related to Corruption”; responsibility for violation

of financial control requirements; violation of requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest; restrictions on combination and combination with other types of activities; illegal use of information that has become known to a person in connection with the performance of official or other powers specified by law; failure to take anti-corruption measures.

The introduction of martial law led to the adjustment of legal relations in accordance with the Law of Ukraine “On the legal regime of martial law” of 12.05.2015¹ and the Decree of the President of Ukraine “On the imposition of martial law in Ukraine” from 24.02.2022².

One of the areas that has undergone significant changes is the area of anti-corruption. In particular, they touched upon the relations related to the submission of declarations, notifications of significant changes in property status, notifications on opening a foreign currency account, conducting inspections, restrictions for public servants on certain activities and others.

Normative novelties have led to changes in the work of the National Agency for Prevention of Corruption, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office, civil service management structures (National Agency of Ukraine for Civil Service and its territorial bodies), and other public administration structures.

Corruption, as a method of conspiratorial interaction between subjects of legal relations in order to obtain personal benefits of a political, social, economic nature and other advantages contrary to legal rules and norms, became an urgent and painful problem for Ukraine already in the first years of gaining statehood.

The first anti-corruption law was adopted in Ukraine in 1995. It was aimed at preventing corruption, identifying and crossing its manifestations, restoring the legal rights and interests of individuals and legal entities, and eliminating the consequences of acts of corruption.

After some time, the analysis of the practice showed, firstly, that the operation of its norms does not meet social expectations, practically does not affect the state and dynamics of corruption offenses, and secondly, further build-up of anti-corruption efforts is impossible without reforming the administrative and legal means of combating corruption.

The consequence of this was the development of a new legislative act. As a result, in June 2009, the Law of Ukraine “On the Basics of Preventing and Combating Corruption” was adopted. However, its effectiveness was no better than the previous one.

¹ Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст.250.

² Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 р. *Голос України*. № 37 від 24.02.2022.

Public concern has led to the adoption of the next Law of Ukraine “On the basics of preventing and combating corruption” in April 2011. He defined the basic principles: a) prevention and counteraction of corruption in public and private spheres of public relations, b) compensation for damage caused as a result of committing corruption offenses, c) restoration of violated rights, freedoms or interests of individuals, d) rights or interests of legal entities, e) the interests of the state.

In October and November of the same year, the State Program for the Prevention and Counteraction of Corruption for 2011–2015 and the National Anti-Corruption Strategy for 2011–2015 were successively adopted. Unfortunately, these documents were not based on substantive research and analysis of previous efforts.

Therefore, the decision to develop a new anti-corruption legislative act was quite natural and reasonable. Such a document was adopted on October 14, 2014. This is the current Law on the Prevention of Corruption³.

Research

The anti-corruption mission of administrative law consists in the formation of anti-corruption meanings in the Ukrainian legal space. By such a space, we understand the legal and communicative sphere of life of individual and collective subjects of social relations, in which their legitimate interests, rights and obligations are realized.

The term “anti-corruption meaning” in the context of this study is an organic component of the concept of “meanings of administrative law”. According to the author, in the conditions of active locations of postmodernism in the Ukrainian socio-cultural reality, it is administrative law that offers effective means of escalating the transition from the postmodern syntagma to the paradigm of a new reality (the period after the postmodern is called postpostmodern, altmodern, transmodern, metamodern, digimodern, etc.).

Under the formation of legal meanings in the sphere of interaction between the authorities and civil society, it is proposed to understand the generation of normatively expressed motivation in the authorities and civil society to transform the knowledge directed to them into practical law enforcement activities.

If we formulate this definition in an expressive-emotional lexical format, we will get an expression-algorithm consistently determined by evolutionary logic: meanings in motives, motives in principles, principles in regularities, regularities in legal norms, legal norms in law enforcement, law enforcement in legal facts, legal facts in legal relations.

³ Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. Ст. 2051.

According to the author's vision, the formation of legal meanings in the sphere of interaction between the authorities and civil society by means of administrative law is the content of a new idea about the administrative-legal regulation of social relations. The described algorithm is the concept of such regulation.

Thus, the modern administrative law of Ukraine, having undergone radical changes and transformations on its way, appears in the legal system as the right to form legal meanings in the sphere of interaction between the authorities and civil society.

The vulnerability of the Ukrainian bureaucracy to the interventions of corruption temptations turned out to be an urgent and painful problem already in the initial phases of the development of state independence. Even in the interval between the adoption of the Declaration on the State Sovereignty of Ukraine (July 16, 1990) and the Act of Proclamation of Independence of Ukraine (August 24, 1991), the legislator considered it necessary to implement urgent measures to strengthen law and order in the republic and outline in this document the importance of combating corruption.

The first law on combating corruption was adopted in Ukraine in 1995. It was aimed at preventing corruption, identifying and crossing its manifestations, restoring the legitimate rights and interests of individuals and legal entities, eliminating the consequences of corrupt acts. Analysis of the practice of its application has shown that further strengthening of anti-corruption efforts is impossible without further reforms of the regulatory framework.

This led to the development of a new legislative act. As a result, in April 2011 the Law of Ukraine "On the Principles of Preventing and Combating Corruption" was adopted. It defined the basic principles: a) prevention and combating corruption in the public and private spheres of public relations, b) compensation for the damage caused by corruption offenses, c) restoration of violated rights, freedoms or interests of individuals, d) rights or interests of legal entities, e) interests of the state.

In October and November of that year, the "State Program to Prevent and Combat Corruption for 2011–2015" and the "National Anti-Corruption Strategy for 2011–2015" were adopted consecutively. Unfortunately, both documents were not based on substantive research and analysis of previous efforts. In this period, regular corruption studies, which would have provided an analytical basis for monitoring the implementation of the anti-corruption strategy and its future updates, were not conducted. The Central Election Commission, the Chamber of Accounts, the courts, and the Prosecutor's Office were left out of their focus. There were no links to other relevant reforms, which are important in terms of eliminating the preconditions for corruption or creating effective tools for bringing perpetrators to justice: reforms of the law enforcement system, judiciary, external audit, etc.

In addition, the State Program lacked clear, measurable, achievable, relevant and time-limited indicators of implementation of its tasks. The indicators themselves had no qualitative basis and were formal (“report and proposals”, “corresponding legal act”, “conducted seminars”, “annual report”, etc.). In fact, they were process-oriented only, so even their full implementation could not lead to any significant changes and ensure the achievement of objectives⁴.

Therefore, it was quite natural and reasonable to decide to develop a new anti-corruption legislative act. Such a document was adopted on October 14, 2014. It was the current Law “On Prevention of Corruption”.

The law synchronized anti-corruption policy and legislation, based on the current economic and socio-legal situation. With its adoption, the normative regulation of the anti-corruption mechanism evolved, a consistent improvement of the institutional system through new preventive mechanisms began.

Thus, the main components of the preventive anti-corruption system, according to this Law, are: 1) the functioning of the National Agency for the Prevention of Corruption, a specialized body for the prevention of corruption; 2) rules for the formation and implementation of anti-corruption policy; 3) anti-corruption restrictions: a) regarding the use of one’s official position, b) receiving gifts, c) combining jobs and combining with other activities, d) joint work of close persons related to the performance of state or local government functions; 4) prevention and settlement of conflicts of interest; 5) special anti-corruption tools: a) anti-corruption expertise, b) a special anti-corruption audit, c) the Unified State Register of Persons Who Committed Corruption or Corruption-Related Offenses, d) requirements for transparency of information and access to it; 6) protection of whistleblowers (persons who report facts of corruption) from unlawful dismissal, transfer, changes in the essential terms of the employment contract); 7) legal liability for corruption and corruption-related offences; 8) elimination of the consequences of corruption offenses: a) cancellation of acts, b) recognition of transactions as void, c) compensation for losses in court; 9) international cooperation.

In accordance with the Law of 2014 “On the Prevention of Corruption” and in the development of its provisions, important transformations took place in the system of organizationally structured anti-corruption institutions⁵.

⁴ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 6. Ст. 55.

⁵ Kolpakov V.K. Regulatory support of counteraction corruption in Ukraine. *Studia Universitatis Moldaviae*. 2021. Nr. 8 (148). P. 36–41.

First of all, it should be noted the creation of the National Agency for the Prevention of Corruption as a central executive body with a special status. Its main functions were: ensuring the formation and implementation of anti-corruption policy with the involvement of the public; analysis and study of the situation with corruption; development, monitoring and coordination of the implementation of the Anti-Corruption Strategy and the state program for its implementation; monitoring and control over the implementation of acts of legislation on professional ethics and conflicts of interest; coordination and methodological assistance in identifying and eliminating corruption risks; implementation of financial control, verification of declarations, monitoring of the lifestyle of persons authorized to perform the functions of the state or local government; approval of the rules of ethical behavior of civil servants and officials of local self-government; cooperation with whistleblowers, taking measures for their legal protection; providing methodological and advisory assistance on the application of anti-corruption legislation; implementation of international cooperation in the field of anti-corruption policy.

At the same time, the Agency received the right to demand the necessary information from the governing bodies; make binding instructions (to eliminate violations of the implementation of anti-corruption legislation); apply to law enforcement agencies with mandatory conclusions regarding the identified signs of offenses; apply to the court with claims (applications) to declare illegal legal acts, individual decisions, invalidate transactions issued (accepted, concluded) as a result of violation of anti-corruption legislation) have access to databases of state and other bodies (for financial control, in particular for checking declarations).

In the format of the implementation of anti-corruption legislation, the following were also created: the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office; State Bureau of Investigation.

In the mechanism of combating corruption, these structures interact with each other, with other law enforcement agencies, the executive branch, local self-government, and civil society actors.

The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine was established as a state law enforcement agency with broad enforcement powers. It is he who is entrusted with the duty of direct prevention, detection, suppression and disclosure of corruption crimes that are committed by senior officials authorized to perform the functions of the state or local self-government, and constitute a threat to national security. To this end, the National Bureau carries out operational-search activities; conducts a pre-trial investigation of criminal offenses related to its jurisdiction, as well as conducts a pre-trial investigation of other criminal offenses in cases specified by law; takes

measures to search for and seize funds and other property that may be subject to confiscation or special confiscation for criminal offenses related to the jurisdiction of the National Bureau; interacts with other state bodies, local governments and other entities to fulfill their duties; carries out information and analytical work in order to identify and eliminate the causes and conditions that contribute to the commission of criminal offenses attributed to the jurisdiction of the National Bureau; provides confidentiality and voluntary cooperation with persons who report corruption offences.

The Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office was created as part of the General Prosecutor's Office of Ukraine as an independent Department. Its leader is also the Deputy Prosecutor General of Ukraine. The main areas of activity of the Anti-Corruption Prosecutor's Office include: supervision over compliance with laws in the conduct of operational-search activities, preliminary investigation by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine; participation in the consideration by the courts of the petitions of detectives and prosecutors during the pre-trial investigation; participation in the judicial review of criminal proceedings investigated by detectives of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

The State Bureau of Investigation has the status of a state law enforcement body and exercises its powers directly and through territorial administrations. The State Bureau of Investigation solves the tasks of preventing, detecting, suppressing, disclosing and investigating crimes committed by officials who occupy a particularly responsible position in the public service; judges and law enforcement officials; officials of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Deputy Prosecutor General, the head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office or other prosecutors of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office.

The law of 2014 introduced significant changes to the regulatory framework for the institution of whistleblowers, anti-corruption expertise of legal acts; conflict of interest; information support for anti-corruption activities; special check and others.

Important changes have been made to the Criminal Code. For the first time in the history of Ukraine, it presents a list of corruption criminal offenses and states that the perpetrators of them are subject to a number of restrictions and prohibitions.

Thus, they cannot be released from criminal liability: in connection with repentance (Article 45); in connection with the reconciliation of the perpetrator with the victim (Article 46); in connection with bail (Article 47); in connection with a change in the situation (Article 48); they cannot be given a more lenient punishment; than provided by law (Article 69); the court does not have the right to release such a person from punishment in connection with the loss of public danger by the act (part 4 of article 74);

release from serving a sentence with a trial (part 1 of article 75; article 79) or on the basis of an amnesty (part 4 of article 86); the terms of the actual serving of the sentence have been increased; appointed by the court for a corruption offense; for parole (art. 81); replacement of the unserved part of the punishment with a milder one (Article 82); pardon (part 3 of article 87); a conviction for committing a corruption offense cannot be prematurely dismissed by the court (part 2 of article 91).

The Code of Administrative Offenses⁶ was supplemented with Chapter 13-A “Administrative Offenses Related to Corruption”. It contains norms providing for responsibility for: violation of restrictions on part-time employment and combination with other types of activity (Article 172-4); violation of legal restrictions regarding the receipt of gifts (art. 172-5); violation of financial control requirements (art. 172-6); violation of the requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest (art. 172-7); illegal use of information that became known to a person in connection with the performance of official or other powers determined by law (Article 172-8); violation of the restrictions established by law after the termination of the powers of a member of the national commission that carries out state regulation in the field of energy and utilities (Article 172-8-1); failure to take measures to combat corruption (art. 172-9); violation of the prohibition on placing bets on sports related to the manipulation of an official sports competition (art. 172-9-1); violation of legislation in the field of environmental impact assessment (art. 172-9-2).

As a result of these transformations, there are reasons to note some positive trends in combating corruption.

Thus, sociological studies have recorded a noticeable decrease in the proportion of citizens who have direct experience of involvement in corrupt relations. In 2013, 60 percent of respondents had it, and largely thanks to these data, in April 2017, the international audit company EY ranked Ukraine in first place in the world in terms of corruption among 41 countries surveyed (including from Africa). By the beginning of 2022, less than 40 percent of the citizens surveyed indicated its presence.

There is also some improvement in the comparative indicators of the level of corruption, which is recorded in a special rating by the international organization “Transparency International”. According to her, in the period from 2013 to 2019, it increased from 25 to 30 points. In 2021, Ukraine received 33 points and took 117th place out of 180 countries, which is 3 points better than the previous indicators.

⁶ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

However, this progress does not satisfy society. Citizens perceive it as too slow, and corruption is recognized as one of the most important problems. In scientific publications on this issue, it is noted that annually, experts estimate the loss of the state budget from the illegal activities of the shadow business in Ukraine at UAH 12–13 billion.

The reluctance of foreign investors to invest in the Ukrainian economy is mainly due to corruption, since the amount of bribes usually equals the amount of capital invested in the business. Corrupt bureaucracy has turned into a kind of all-powerful monster.

The impression is that it is in the interests of the bureaucracy that laws are adopted and amended. The official is omnipotent and unpunished. And in the country now there is no real force, including in the highest echelons of power, which would be able to curb bureaucratic arbitrariness⁷.

According to a survey conducted in early 2020, corruption-driven social tensions were seen as tantamount to the Donbass crisis. The slow pace of implementation of anti-corruption policy in Ukraine significantly slows down its economic growth. The prevalence of corruption and distrust in the main instruments of counteraction (regulatory support, organizational and legal institutions, research support, control by non-governmental organizations) are diagnosed by civil society as a dominant obstacle to improving living standards, progress in combating the pandemic, the effectiveness of education, and attracting people to the country. investment.

Returning to positive changes, we note that progress in minimizing corruption risks is correlated with: a) the start of work of the Supreme Anti-Corruption Court with appropriate jurisdiction; b) rebooting the National Agency for the Prevention of Corruption; c) modernization of legal regulation; d) improvement of law enforcement practice.

The update of the anti-corruption policy and its regulatory support is related to the new Anti-Corruption Strategy for 2021–2025, which became part of the Law of Ukraine “On the Basics of the State Anti-Corruption Policy for 2021–2025”⁸.

The draft, among other measures, provides for the need to ensure the inevitability of legal liability for corruption and corruption-related offences. In particular, we are talking about disciplinary, administrative and criminal liability.

The institution of disciplinary responsibility as the main mechanism for ensuring compliance with the rules of ethical behavior by public servants

⁷ О системном кризисе в Украине и путях выхода из него / Н.Г. Белопольский, В.С. Волошин, О.В. Кленин. *Вісник економічної науки України*. 2017. № 2. С. 110–118.

⁸ Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 56. Ст. 3272.

is characterized by a high anti-corruption potential, since it allows to remove from the performance of the functions of the state or local government persons who grossly or systematically violate their duties. However, Ukraine has not yet been able to fully realize the potential of this institution. In this regard, the novelties of subsection 4.1 of the draft are primarily aimed at improving the provisions of the legislation regarding the grounds and procedure for bringing persons to disciplinary responsibility for committing corruption and corruption-related offences.

One of the most effective mechanisms for ensuring compliance with the rules, procedures, prohibitions and restrictions established by anti-corruption legislation (violation of which constitutes a corruption offense) is a properly functioning system of administrative responsibility measures. The Code of Ukraine on Administrative Offenses still provides for liability for most of these violations, but the practice of implementing the relevant provisions of administrative legislation shows that the security and deterrent (preventive) effect of these mechanisms is minimal. Based on this, subsection 4.2 of the draft contains recommendations to ensure the inevitability of administrative liability by improving the grounds and procedural means of bringing to administrative liability.

In order to effectively combat corruption and corruption-related crimes in Ukraine, the system of norms that provided for the grounds for criminal liability for committing such crimes was radically changed, which is now generally consistent with international standards in this area. At the same time, for a number of objective and subjective reasons, it has not yet been possible to ensure a high level of inevitability of criminal liability for committing corruption and corruption-related crimes. Based on this, the provisions of subsection 4.3 are aimed at achieving the following main results: improvement of legislation that establishes criminal liability for committing corruption and corruption-related criminal offenses (harmonization of the provisions of the Criminal Code of Ukraine with the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption”, increasing the statute of limitations for liability for such crimes, harmonization and slight increase in sanctions, etc.); ensuring stable and predictable investigative and judicial practice in relevant proceedings; improvement of the provisions of the criminal procedural legislation; ensuring the effective operation of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office and their interaction with other bodies; increasing the effectiveness of countering the legalization of assets obtained by criminal means, as well as the return of such assets; ensuring the continuity of the trial of criminal proceedings and the stability of judicial practice in such cases.

Thus, all the factors that contributed to the progress of anti-corruption efforts are somehow related to qualitative changes in the regulatory framework for combating corruption.

Thus, at the crossroads to martial law, the anti-corruption mechanism turned out to be institutionally formed and legally systematized. Its adaptation to the new conditions has become an important vector for the introduction and provision of measures for the legal regime of martial law in Ukraine.

All components of this mechanism have been adjusted accordingly, but the most structured impact has been on the declaration of financial and property assets of public servants.

First, the requirements for declaring property and funds received for assistance to: a) the security and defense forces of Ukraine have been amended; b) persons who have suffered as a result of aggression. Naturally, such funds and property are not the personal income of the declarant. Therefore, it is considered fair that they are not subject to reflection in the declaration

Secondly, the requirements for the submission of notifications of “significant changes in property status” have been adjusted. Significant changes in property status of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” of 14.10.2014, recognizes: a) income; b) acquisition of property c) expenditure in the amount exceeding 50 subsistence minimums (established for able-bodied persons).

According to this law, the subjects of declaration (persons referred to in paragraph 1, paragraphs “a” and “c” of paragraph 2, part 1 of Article 3) are obliged to notify the National Agency for Prevention within 10 days corruption about “significant changes in property status”.

In terms of the Law of Ukraine “On the legal regime of martial law” of 12.05.2015 and the Decree of the President of Ukraine “On the imposition of martial law in Ukraine” of 24.02.2022 National Agency for Prevention of Corruption recognized the right to suspend corruption about “significant changes in property status”⁹.

Third, the National Agency for the Prevention of Corruption clarified the declaration of movable enemy property obtained in combat by the declarant.

In this case, the requirement to declare movable property worth more than 100 subsistence minimums is adjusted, regardless of the form of the transaction for its acquisition.

In this regard, the National Agency for the Prevention of Corruption explains the following. Enemy property obtained in battle by the subject of the declaration shall not be reflected in the declaration on such grounds.

⁹ Колпаков В.К. Антикорупційна місія адміністративного права. *Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права* : колективна монографія / за ред. П. Діхтєвського. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022. 986 с. С. 18–63. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-1>.

First, it was acquired not as a result of a transaction, but in connection with the protection of the state in accordance with the above regulations. Secondly, the assessment of such objects in accordance with the Law of Ukraine of 12.07.2001. “On the valuation of property, property rights and professional valuation activities in Ukraine” in order to determine whether their value exceeds the declaration threshold is impossible. At the same time, if the relevant entities wish to declare them, the National Agency for the Prevention of Corruption will facilitate the declaration.

Elaboration of 1) requirements for declaring property and funds received for assistance to: a) security and defense forces of Ukraine; b) persons who have suffered as a result of aggression; 2) requirements for the deadlines for filing a notice of “significant changes in property status”; 3) requirements to declare movable property worth more than 100 subsistence minimums, regardless of the form of the transaction for its acquisition – from the positions of the Laws of Ukraine “On Prevention of Corruption” of 14.10.2014, “On Martial Law” of 12.05.2015, Decree of the President of Ukraine “On the introduction of martial law in Ukraine” from 24.02.2022, as well as the generalization of the vision of these issues by the National Agency for the Prevention of Corruption, allowed to formulate algorithms for declaring the assets of civil servants in martial law.

CONCLUSIONS

The above study of administrative and legal means of combating corruption in Ukraine allows us to draw the following conclusions. In 2021 (compared to 2019), Ukraine showed a slight improvement in its position in the global “Corruption Perception Index” of Transparency International. Its index was 33 points (30 points in 2019). Thus, it took 117th place among 180 states. In 2019, the country was nine places lower and ranked 126th in the ranking. Experts believe that this became possible thanks to the administrative, legal and organizational efforts to launch the High Anti-Corruption Court, reformat the National Agency for the Prevention of Corruption, and strengthen responsibility for corruption offenses. However, there are insufficient grounds for a positive assessment of this progress.

Unfortunately, Ukraine again found itself behind all its neighbors (Romania, Moldova, Belarus), except Russia. According to Ukrainian experts, over the past 5 years, the number of business structures associated with civil servants has increased by 20%. If in 2016 Ukrainian state officials (according to the declarations) owned 16,117 companies, then in 2021 they already owned 19,118 companies (<https://www.epravda.com.ua/news/2021/05/11/673716/>).

Here we note: Ukrainian legislation does not prohibit officials from owning businesses and being the ultimate beneficiaries. However, it requires the transfer of corporate management rights to other persons who are close relatives of the owner.

In this regard, it is advisable to rebuild anti-corruption practices on the basis of a) deep implementation of digital technologies in the field of corruption prevention; b) creation of a single state information processing center; c) will focus on the development of convenient alternatives to existing anti-corruption practices; d) intensify the formation of zero tolerance for corruption; e) to introduce the inevitability of responsibility for corruption; f) adopt relevant changes to the anti-corruption legislation.

REFERENCES

1. Kolpakov V.K. Regulatory support of counteraction corruption in Ukraine. *Studia Universitatis Moldaviae*. 2021. Nr. 8 (148). P. 36–41.
2. О системном кризисе в Украине и путях выхода из него / Н.Г. Белопольский, В.С. Волошин, О.В. Кленин *Вісник економічної науки України*. 2017. № 2. С. 110–118.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Колпаков В.К. Антикорупційна місія адміністративного права. *Концептуальні засади розвитку вітчизняного адміністративного права* : колективна монографія / за ред. П. Діхтєвського. Рига, Латвія : “Baltija Publishing”, 2022. 986 с. С. 18–63. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-233-3-1>.
5. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 *Голос України* № 37 від 24.02.2022.
6. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2016. № 6. Ст. 55.
7. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 56. Ст. 3272.
8. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 47. Ст. 2051.
9. Про правовий режим воєнного стану : Закон України № 389-VIII від 12.05.2015 р. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 28. Ст. 250.

Information about the author:

Kolpakov Valerii Kostiantynovych,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Head of the Department of Constitutional
and Administrative Law
Zaporizhzhia National University
ORCID: 0000-0002-8580-3261

**ПРОТИДІЯ КОРУПЦІЇ ІНСТИТУЦІЯМИ
ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА КРІЗЬ ПРИЗМУ
ФУНКЦІОНУВАННЯ КОНСУЛЬТАТИВНО-ДОРАДЧИХ
ОРГАНІВ: СУЧАСНИЙ СТАН, НАЯВНІ ВИКЛИКИ
ТА ЗАХОДИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Крайній П. І.

ВСТУП

Однією із найактуальніших проблем сучасності є корупція, подолання якої є важливим завданням для країн з демократичним правовим режимом. Загальноприйнятою є теза про те, що вчинення корупційних дій чи бездіяльності впливає на економічний розвиток держав, здійснення публічної влади та загальний розвиток суспільства. Нині прийнято низку міжнародних документів, у яких визнається необхідність протидії корупції. Міжнародні організації проводять постійний моніторинг, вивчення масштабів та наслідків таких процесів в окремих країнах. Це дозволяє сформулювати «дорожню мапу», яка складається з конкретних заходів, які необхідно вжити країнам, що перебувають на шляху мінімізації корупційних проявів у різних сферах суспільного життя. Особливе місце з-поміж інших суб'єктів, які протидіють корупції, займають інституції громадянського суспільства. Їх існування є важливою складовою частиною загального антикорупційного механізму демократичної країни.

Останніми роками в нашій країні започатковано нові вектори реалізації антикорупційної політики, які стосувались реформ судової влади, органів публічної влади та державної служби, органів, які наділені спеціальним статусом та протидіють корупції, забезпечуючи невідворотність притягнення до юридичної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Крім утворення нових органів, які займаються боротьбою з корупцією, паралельно створювалась відповідна правова основа, яка забезпечувала доступ громадськості до відповідної інформації, що стосувалась діяльності вищезазначених органів. З одного боку, утворення нових антикорупційних органів сформувало окрему підсистему в системі органів публічної влади, які створювались виключно для боротьби з корупцією. З іншого боку, надання інституціям громадянського суспільства правових інструментів впливу на діяльність відповідних органів публічної влади, судової

влади створило окремі сфери публічно-правового регулювання забезпечення реалізації та застосування таких інструментів.

Тобто в Україні на сьогоднішній день де-юре існує дуальна система протидії корупції, яка представлена окремими спеціальними органами та відповідними правовими інструментами, що їх можуть використовувати інституції громадянського суспільства. Водночас де-факто існують суттєві недоліки щодо практичної реалізації відповідними органами наданих законодавцем повноважень. Крім цього, сьогодні громадськість не повною мірою має змогу протидіяти корупції у тих сферах, де їй наданий відповідний функціонал, хоча й закріплені адміністративно-правові засади використання такими інституціями різноманітних форм та інструментів боротьби з корупцією. З огляду на це перед вітчизняною наукою адміністративного права постало важливе завдання, яке стосується вивчення сучасного стану участі інституцій громадянського суспільства у протидії корупції шляхом аналізу чинного законодавства, яким визначено особливості адміністративно-правового забезпечення їх діяльності за допомогою таких інструментів: доступу до публічної інформації, звернення громадян, внесення пропозицій суб'єктам законодавчої ініціативи, проведення громадської антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів.

Чинна нормативна основа забезпечення участі громадськості в діяльності органів публічної влади, крім іншого, передбачає можливість утворення відповідних консультативно-дорадчих органів. Останні утворюються з числа представників інституцій громадськості при міністерствах, відомствах, інших органах виконавчої влади зі спеціальним статусом. Окремим правом на створення таких органів у межах повноважень, визначених Конституцією України, володіє Президент України, який може утворювати консультативні, дорадчі та інші органи й служби у межах коштів, передбачених державним бюджетом, Кабінет Міністрів України, інші центральні органи виконавчої влади.

1. Міжнародний та національний виміри адміністративно-правового регулювання участі громадськості у протидії корупції в Україні за допомогою утворення та діяльності консультативно-дорадчих органів

Будь-яка діяльність суб'єктів права та правовідносин базується на визначеному правовому механізмі. Говорячи про громадськість, ми маємо на увазі конкретних суб'єктів права, які утворюються відповідно до положень нормативних актів та здійснюють свою діяльність у визначених межах та спосіб. Адміністративно-правова

участь громадськості у сфері протидії корупції на сьогодні врегульована різними за юридичною силою джерелами як міжнародного, так і національного законодавства. Загальні положення щодо надання їм правоможливостей для участі у процесах протидії корупції врегульовуються різними галузями права.

Варто брати до уваги також визначальний вплив різних факторів на формування правової матерії, яка слугує основою для впровадження відповідних адміністративно-правових механізмів забезпечення участі громадськості у вирішенні таких складних завдань. Ними можуть виступати різні фактори політичного, соціального, економічного, безпекового характеру тощо. Для нашої держави ще одним визначальним фактором, який акцентує увагу на необхідності дії та вдосконалення адміністративно-правового регулювання участі громадськості у протидії корупції, є війна, яка станом на липень 2023 року триває понад 500 днів.

Запит суспільства на максимальне зменшення корупційних проявів у діяльності відповідних органів влади є безпрецедентно високим. Красномовною видається наведена статистика за результатами проведеного соціологічною групою «Рейтинг» «Дев'ятнадцятого загальнонаціонального опитування. Підсумки року. Очікування від майбутнього (20–21 листопада 2022 р.)». Так, для 46% опитаних ситуація у боротьбі з корупцією не змінилась, покращилась вона для 22%, погіршилась для 17% респондентів¹.

З урахуванням активних бойових дій, загальної мобілізації ресурсів та населення як України, так і росії очевидно є необхідність одержання нашою державою міжнародної допомоги. Якщо до 24 лютого 2022 року зміни, які відбувались у сфері публічного врядування, у правоохоронній та судовій системах, системі освіти, розглядалися як кількарічний процес, то зараз одержання допомоги є питанням того, чи зможе Україна забезпечити свою територіальну цілісність, суверенітет та незалежність.

Ті зміни, що були проведені у вищезгаданих сферах, є незавершеними. Деякі з них, як-то судова реформа, потребують політичної рішучості з боку українських чиновників. Звісно, є й позитивні зрушення: утворення спеціалізованих органів, які протидіють корупції, створення спеціальної судової інституції, яка займається розглядом кримінальних проваджень щодо корупційних та пов'язаних із ними кримінальних правопорушень. Активно здійснюється процес змін, які

¹ Дев'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Підсумки року. Очікування від майбутнього (20–21 листопада 2022). URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/nineteenth_national_survey_results_of_the_year_expectations_for_the_future_november_20-21_2022.html (дата звернення: 31.07.2023).

стосуються оптимізації механізмів взаємодії між особою та органами влади під час реалізації ними прав та свобод шляхом прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру»² та ін. Такі зміни, крім іншого, мають на меті зменшення рівня корупції під час реалізації громадянами її конституційних прав. Також невід’ємним компонентом, який впливає на формування державної політики з даного питання, є діяльність міжнародних організацій, які займаються питаннями вивчення корупції як явища в різних країнах світу.

Подальше правове регулювання забезпечується на рівні адміністративного права, яке дозволило сформувати відповідну правову основу участі громадськості, інституцій громадянського суспільства у процесах запобігання та протидії корупції. Чинні органи публічної влади, правоохоронні та судові органи так чи інакше здійснюють свою діяльність паралельно із їх залученням. Такі процеси відбуваються на основі відповідних міжнародних документів – конвенцій, договорів, угод тощо. Як приклад можемо згадати ратифіковані Україною міжнародні конвенції, які стосуються протидії корупції та у своїх текстах прямо вказують на необхідність створення умов громадськості для її участі у суспільних процесах, які відбуваються в країні. До прикладу, одним із таких документів є Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 року, яка ратифікована Україною 18.10.2006 року³.

Вона фактично визначила необхідність створення відповідних умов державами-підписантами для забезпечення громадськості відповідними можливостями, які вони могли б використовувати для протидії корупції. Прикладом іншого міжнародного документу є Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 року. Нею вперше на міжнародному рівні передбачене забезпечення доступу громадськості до інформації, яка стосується діяльності органів влади⁴. Можливість отримання інформації про діяльність відповідних органів слугує невід’ємною

² Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 12.07.2023).

³ Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції (укр/рос) від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 12.07.2023).

⁴ Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 12.07.2023).

складовою частиною здійснення антикорупційного контролю з боку громадськості в Україні.

Слід виокремити кодифіковані акти, за допомогою яких теж здійснюється врегулювання окремих аспектів протидії корупції безпосередньо під час здійснення діяльності відповідними суб'єктами, на яких поширюється відповідне антикорупційне врегулювання. Наочними прикладами таких міжнародних юридичних актів є Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб – додаток до резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 р. № 51/59⁵ та Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку⁶. Останні мали значний вплив на формування вітчизняної системи нормативно-правових актів щодо протидії корупції. У них окреслюються загальні та спеціальні положення діяльності публічних службовців та заборони здійснення корупційних дій чи бездіяльності; визначаються окремі положення щодо здійснення державної політики з даного питання та обов'язкового залучення при цьому громадськості.

Вказані документи відіграють суттєву роль для створення національного механізму адміністративно-правового забезпечення участі громадськості у сфері протидії корупції. За їх допомогою сформовано основу, що формує найкращі варіанти створення національних механізмів запобігання та протидії корупції. Є.В. Глушко слушно зауважує «Міжнародні акти в цій галузі не можуть мати такого установчого характеру, як Основний Закон, але вони однаково відіграють істотну роль у належній реалізації механізму адміністративно-правового забезпечення участі громадськості в протидії корупції з огляду на примат міжнародного права в цій сфері»⁷.

Окремо слід вказати й на міжнародні акти рекомендаційного характеру. У них передбачається здійснення відповідної державної політики та врегулювання діяльності судів. Безперечно, у світлі останніх подій, які стосуються необхідності завершення судової реформи в Україні, врахування таких документів є важливим. О.В. Задорожній пропонує розділяти відповідні документи, крім вже

⁵ Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 24.07.2023).

⁶ Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id209511> (дата звернення: 24.07.2023).

⁷ Глушко Є.В. Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ун-т сучасних знань. Київ, 2015. с. 111–248 с.

згаданих вище, на такі групи: регіональні міжнародні договори та діяльність міжнародних організацій⁸. Продовжуючи характеристику таких рекомендаційних міжнародних документів, вчений стверджує, що «спостерігається активізація антикорупційного співробітництва держав на регіональному рівні, результатом чого стало прийняття значної кількості міжнародних договорів та актів рекомендаційного характеру в межах Ради Європи, Організації економічного співробітництва та розвитку, Європейського Союзу, Африканського Союзу та Організації американських держав. Низку антикорупційних ініціатив Рада Європи здійснює разом із Європейською комісією. Згадані міжнародні інструменти є різними за сферою дії, за юридичною силою та механізмами реалізації, однак їх спільною метою є встановлення загальних стандартів боротьби з корупцією, які мають бути реалізовані на національному рівні»⁹.

Міжнародними організаціями постійно здійснюється аналіз стану протидії корупції та залучення громадськості у різних вимірах: від світового до локального, на рівні однієї країни. Серед таких О.В. Задорожний пропонує виділяти Організацію економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), яка першою ухвалила рекомендацію про боротьбу з хабарництвом. При проведенні міжнародних комерційних операцій була прийнята членами ОЕСР у 1994 році. Після набрання сили Конвенцією з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав та здійснення міжнародних комерційних операцій відповідна робоча група ОЕСР проводила моніторинг дотримання її положень. Це слугувало продовженням взятого курсу на здійснення протидії та боротьбу з корупцією в органах публічної влади відповідних країн, якими Конвенцію ратифіковано. Це призвело до прийняття окремих програм для конкретного регіону Східної Європи та Центральної Азії. Окремо вчений зауважує на вагомій ролі Плану дій по боротьбі з корупцією для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України¹⁰.

На межі XX та XXI століть Радою Європи засновано Групу держав проти корупції (далі – GRECO) яка має своєю метою «удосконалити компетентність її членів в боротьбі з корупцією для вжиття заходів через динамічний процес спільного оцінювання методів проведення та

⁸ Задорожній О. Міжнародно-правові стандарти боротьби з корупцією. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 9 груд. 2016 р. Київ, 2016. С. 49–55.

⁹ Там само. С. 51.

¹⁰ Там само. С.53.

однакового впливу згідно з їхніми зобов'язаннями в цій сфері»¹¹. Станом на липень 2023 року до її складу формально входило 50 країн, в той час як участь рф та білорусі тимчасово призупинена через їхню участь у війні з Україною. На нашу думку, звіти даної організації є важливими, оскільки саме GRECO проводить моніторинг всіх держав-членів (членів Ради Європи, Європейського Союзу та Сполучених Штатів Америки). Така ж процедура оцінювання вжитих заходів проводиться й щодо нашої країни. Основою діяльності GRECO є Статут. Ним врегульовується питання проведення оцінювання, направлення опитувальника, формування оцінних команд, оцінних звітів, їх обговорення та затвердження¹².

У даному контексті варто згадати про діяльність званої міжнародної організації «Трансперенсі Інтернешнл» (“Transparency International”), яка є неурядовою міжнародною організацією, що здійснює боротьбу та досліджує питання корупції у світі. Основним результатом її діяльності є публікація щорічного Індекс сприйняття корупції, який включає до свого складу інформацію, отриману з незалежних опитувань міжнародних експертів з питань захисту прав людини, фахівців у фінансовій сфері та їх інституцій (наприклад, Світового банку, Світового економічного форуму, організації “Freedom House” тощо). В Україні діє окремиї осередок організації – «Трансперенсі Інтернешнл Україна» який є «акредитованим представником глобального руху “Transparency International”, що комплексно підходить до розробки і впровадження змін задля зниження рівня корупції»¹³. Слід зазначити, що результати діяльності таких організацій безпосередньо впливають на формування національної антикорупційної політики, прийняття відповідних юридичних актів та внесення до них змін. При цьому на кожному з етапів врахування висновків таких організацій у нашій країні створено відповідну нормативну базу, якою створюються можливості для залучення інституцій громадянського суспільства до протидії корупції на різних рівнях публічного життя в нашій державі.

Такі недержавні організації активно впливають на проведення в Україні різних реформ, включаючи й наскрізну, зокрема здійснення протидії та боротьби з корупцією. Аналіз основних напрямків їх діяльності дозволяє чітко прослідкувати їх вплив на зміни у національному законодавстві щодо даного питання. Крім цього,

¹¹ Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) від 05.05.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_144#Text (дата звернення: 24.07.2023).

¹² Там само.

¹³ Про нас – «Трансперенсі Інтернешнл Україна. URL: <https://ti-ukraine.org/about/> (дата звернення: 24.07.2023).

вказані зміни демонструють підвищення ролі інституцій громадянського суспільства у такій діяльності. Остання досягається шляхом здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності окремих суб'єктів адміністративного права, які формуються із представників таких інституцій та впливають на: здійснення діяльності відповідних органів публічної влади; визначення чітких інструментів впливу громадськості у здійсненні державою та її уповноваженими на те органами протидії корупції; можливість врахування думки таких суб'єктів під час прийняття відповідних юридичних актів тощо.

Не можна оминати національну систему законодавства, яка перебуває у постійній динаміці змін, що продиктовані цілком України потрапити до кола держав-членів ЄС та НАТО. Якщо у попередні роки така ціль слугувала лише загальним орієнтиром, досягнення якої прогнозувалось впродовж наступного десятиліття, то на даний час у зв'язку із повномасштабною війною для нашої держави не залишається іншого вибору, ніж стати членом економічного та безпекового об'єднань найближчим часом. Вказана ціль чітко передбачена в Конституції України¹⁴. Цілком логічним та беззаперечним є факт вищої юридичної сили Основного Закону, яким фактично встановлюються загальні засади проведення антикорупційної політики держави та залучення при цьому відповідних інституцій громадянського суспільства.

Класифікація нормативно-правових актів, якими встановлюються окремі аспекти протидії корупції в Україні, є різною. Однак досить вдалою, на нашу думку, є класифікація за окремими елементами правового регулювання діяльності щодо боротьби з корупцією за участю інституцій громадянського суспільства. Наприклад, нормативно-правові акти, якими визначається адміністративно-правовий статус органів виконавчої влади, які здійснюють загальні та спеціальні повноваження у даній сфері; відносини щодо діяльності окремих інституцій громадянського суспільства, що можуть створювати консультативно-дорадчі органи (наприклад, громадські ради); норми, які містяться в окремих нормативних чи кодифікованих актах, якими встановлюється порядок використання громадськістю інструментів громадського контролю тощо. Однак однією із основних проблем комплексного врегулювання участі інституцій громадськості у боротьбі з корупцією є відсутність єдиного нормативно-правового акту. Сьогодні діє не менше десятка нормативних та підзаконних актів у даній сфері. Проаналізуємо кілька з них.

¹⁴ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

Закон України «Про запобігання корупції» визначає адміністративно-правовий статус Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Відповідно до ч. 1 ст. 4 Закону НАЗК становить центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику¹⁵. Вказаний орган відповідає за розроблення двох ключових документів, які визначають антикорупційну політику держави. Ідеться про Антикорупційну стратегію України на 2021–2025 роки¹⁶ та Державну антикорупційну програму на 2022–2025 роки (далі – ДАП)¹⁷. Голова НАЗК О. Новіков говорить: «Ухвалення ДАП – критично важливий крок для європейського та євроатлантичного майбутнього України. Якісна імплементація програми створить для громадян та бізнесу найкращі умови для розвитку саме в Україні, а також забезпечить вступ України до ЄС, НАТО, ОЕСР»¹⁸.

Відповідно до ст. 18-2 Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки» НАЗК під час здійснення своїх повноважень з виконання положень відповідного закону утворює Координаційну робочу групу з питань антикорупційної політики, яка є консультативно-дорадчим органом. Її персональний склад затверджується Кабінетом Міністрів України. Склад групи за згодою формується з числа виконавців заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії та з числа народних депутатів України. До її основних завдань належить: проведення заходів із впровадження та реалізації Антикорупційної стратегії; здійснення заходів з числа тих, які визначені державною антикорупційною програмою; формування пропозицій з питань

¹⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

¹⁶ Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

¹⁷ Акти антикорупційного законодавства / Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/akti-antikoruptsiynogo-zakonodavstva> (дата звернення: 24.07.2023).

¹⁸ Виконання затвердженої сьогодні Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки дасть відповідь на гострий суспільний запит на справедливість / НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vykonannya-zatverdzenoyi-sogodni-derzhavnoyi-antikoruptsiynoyi-programy-na-2023-2025-roky-dast-vidpovid-na-gostryj-suspilnyj-zapyt-na-spravedlyvist/> (дата звернення: 24.07.2023).

реалізації антикорупційної політики держави, що включає також і вдосконалення нормативно-правової бази¹⁹.

Цікавою є норма, що зобов'язує керівників органів публічної влади або іншого суб'єкта, який визначений виконавцем заходів Антикорупційної стратегії, забезпечувати виконання заходів антикорупційної програми. У випадку неналежного їх виконання вони нести будуть персональну відповідальність. Про результати виконання заходів державної антикорупційної програми з виконання Антикорупційної стратегії Національне агентство публічно інформує Кабінет Міністрів України щорічно до 1 квітня, а також оприлюднює ці результати на своєму офіційному вебсайті²⁰. З аналізу положень законодавства щодо формування персонального складу групи впливає, що до нього не включаються представники інституцій громадянського суспільства, що не відповідає тим вимогам, які стосуються забезпечення їх доступу до здійснення відповідних заходів із протидії корупції.

При НАЗК діє громадська рада. Відповідно до п.1 Положення про Громадську раду при Національному агентстві з питань запобігання корупції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952, вона є «колегіальним органом, що утворюється відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю Національного агентства з питань запобігання корупції»²¹. Вона формується на підставі окремого Порядку, який затверджено згаданою вище постановою Кабінету Міністрів України. Кандидатами можуть бути особи, які репрезентують відповідні громадські об'єднання, які здійснюють свою діяльність на підставі законодавства України про об'єднання громадян. Обов'язковою вимогою є наявність в останніх досвіду у сфері запобігання та протидії корупції, реалізованих проєктів, що підтверджують систематичність такої діяльності у вказаній вище сфері.

Таким чином, НАЗК здійснює свою діяльність разом із громадською радою, до якої входять представники громадських об'єднань. Однак, на

¹⁹ Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

²⁰ Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-p#Text> (дата звернення: 25.07.2023).

²¹ Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-p#Text> (дата звернення: 25.07.2023).

нашу думку, спеціальні вимоги щодо наявності досвіду у здійсненні відповідної діяльності можуть створювати ситуацію, коли до її складу можуть входити представники лише незначної кількості об'єднань. Натомість осторонь можуть залишатись об'єднання, які мають досвід у здійсненні такої діяльності, однак не змогли з тих чи інших причин взяти участь у розробленні відповідних проєктів з корупційної проблематики. Варто переглянути критерії участі кандидатів у члени громадської ради при НАЗК та викласти пункт 5 Порядку: «Кандидатури для участі в конкурсі подаються громадськими об'єднаннями, що діють відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», які провадять діяльність у сфері запобігання та/або протидії корупції та мають підтвердження її систематичного здійснення (проведення та участь у наукових та практичних конференціях, видання просвітницьких матеріалів з тематики протидії корупції, участь у реалізації грантових проєктів тощо) Відповідний досвід діяльності громадського об'єднання може бути підтверджений щорічними та іншими звітами громадського об'єднання, повідомленнями у засобах масової інформації, іншою інформацією про їх діяльність у сфері запобігання та/або протидії корупції за одним чи кількома напрямками, визначеними пунктами 1–8 частини першої статті 21 Закону України «Про запобігання корупції».

Важливим кроком у забезпеченні можливості громадськості впливати на заходи з протидії корупції є затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки. Вона передбачає «вирішення 73 важливих проблем, визначених Антикорупційною стратегією. Також від неї очікують досягнення 272 результатів. Понад тисячу заходів, які передбачає програма, виконуватимуть понад 90 органів влади. більшість із них покладено на НАЗК, Мін'юст, Мінекономіки, Мінфін, Міноборони, МОЗ»²². Перелік заходів є надзвичайно широким. Серед виконавців програми передбачені профільні міністерства. Що стосується участі громадськості у виконанні відповідних завдань, то вона представлена двома суб'єктами – Громадською радою доброчесності (далі – ГРД) та Громадською радою при АРМА. Розглянемо, у яких заходах вони беруть участь як окремі виконавці.

Заходи з Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки поділяються на три групи. Перша група під назвою «Підвищення ефективності системи запобігання і протидії корупції» передбачає: формування та реалізацію державної антикорупційної політики; формування негативного ставлення до корупції; врегулювання

²² Державну антикорупційну програму на 2023-2025 роки презентували в Києві. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-derzhavna-antikoruptsiina-prohrama-2023-2025/32350949.html> (дата звернення: 25.07.2023).

конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки; здійснення заходів фінансового контролю; забезпечення доброчесності політичних партій та виборчих кампаній та захист викривачів корупції. Друга стосується запобігання корупції у сферах справедливого суду, прокуратури та органів правопорядку; державного регулювання економіки; митної справи та оподаткування; державного та приватного секторів економіки; сектору оборони; охорони здоров'я, освіти і науки та соціального захисту. Третя передбачає забезпечення невідворотності відповідальності за корупцію, що включає в себе особливості дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності²³. Усі вони спрямовані на досягнення відповідних результатів, які також передбачені цією програмою. Друга група з назвою «Запобігання корупції у сферах справедливого суду, прокуратури та органів правопорядку» передбачає участь ГРД та Громадської ради при АРМА.

ГРД бере участь у «розробленні проекту єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді та критерію (індикатора) доброчесності кандидата на посаду судді з урахуванням професіограми судді, а також найкращих практик, визначених за результатами аналізу практики здійснення оцінки Вищою радою правосуддя, Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, Громадською радою міжнародних експертів, Громадською радою доброчесності». Вказані заходи вона реалізує спільно з Вищою радою правосуддя та Вищою кваліфікаційною комісією суддів України. Також вона бере участь у проведенні консультацій за участю Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Ради суддів, неурядових організацій, інших заінтересованих сторін щодо проекту єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді та критерію (індикатора) доброчесності кандидата на посаду судді, отримання експертних висновків та їх доопрацювання. Погодження доопрацьованого проекту єдиних критеріїв (індикаторів) для оцінки доброчесності та професійної етики судді (кандидата на посаду судді), його затвердження та оприлюднення.

Громадська рада при АРМА бере участь у реалізації заходів стосовно забезпечення невідворотності відповідальності за корупцію. Наприклад, п. 3.3.3. заходів, що має на меті вдосконалення законодавства, яким врегульовується діяльність АРМА (Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів), є

²³ Уряд затвердив Антикорупційну програму на 2023–2025 роки. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/uryadzatverdiv-antikoruptionsynu-programu-na-2023-2025-roki> (дата звернення: 26.07.2023).

недосконалим та потребує змін. Діяльність органу є неефективною через низьку результативність процесів передачі в управління АРМА активів для збереження їх економічної вартості, а також процесів запобігання та протидії легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом. Очікуваний результат полягає у посиленні контролю з боку Громадської ради при АРМА та забезпечення прозорого публічного обліку активів в управлінні²⁴.

Їх адміністративно-правовий статус визначено Постановою Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»²⁵. Згідно з інформацією, яка розміщена на офіційній вебсторінці Кабінету Міністрів України, «на кінець I кварталу 2023 р. громадські ради діяли при 66 органах виконавчої влади: 12 міністерствах (крім Мінагрополітики, МВС, Мінінфраструктури, МКІП, МОЗ, Мінекономіки, Мінреінтеграції); 33 інших ЦОВВ (крім ДПС, Укртрансбезпеки, Держгеокадастру, Адміністрації судноплавства, Держенергоефективності, Держенергонагляду, Держрезерву, ДАРТ, ДІАМ, Антимонопольного комітету, Нацполіції, Українського інституту національної пам'яті, Національної комісії зі стандартів державної мови, Фонду державного майна); 20 обласних та Київській міській військових адміністраціях (крім Дніпропетровської, Житомирської, Запорізької та Івано-Франківської обласних військових адміністрацій)».

Досить активною є їх участь в обговоренні нормативно-правових актів, які були розроблені органами виконавчої влади. Так, 28 органів виконавчої влади залучили громадські ради до консультацій з громадськістю, надаючи їм для обговорення проекти нормативно-правових актів або питання щодо діяльності відповідних органів. Розглянули всі отримані проекти нормативно-правових актів або питання, що виносилися на обговорення, 14 громадських рад (при Мінмолодьспорті, Держмитслужбі, Держпродспоживслужбі, ДЕСС, Держслужбі якості освіти, Держрибагентстві, ДКА, Вінницькій, Закарпатській, Київській, Львівській, Полтавській, Хмельницькій та Чернівецькій обласних військових адміністраціях). 3 громадські ради (при Міненерго, Мінсоцполітики та Сумській обласній військовій адміністрації), які отримали для обговорення необхідні матеріали, розглянули їх

²⁴ Уряд затвердив Антикорупційну програму на 2023–2025 роки. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/uryad-zatverdiv-antikoruptionsynu-programu-na-2023-2025-roki> (дата звернення: 26.07.2023).

²⁵ Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 26.07.2023).

частково. 10 громадських рад не розглядали отримані проекти нормативно-правових актів або питання, що виносилися на обговорення, та не подавали пропозицій щодо них (при МОН, Держгеонадрах, Держекоінспекції, Пенсійному фонді, Миколаївській, Одеській, Рівненській, Тернопільській, Чернігівській обласних та Київській міській військових адміністраціях). Водночас громадська рада при Державіаслужбі не розглядала на своєму засіданні надані органом матеріали, але подала пропозиції за результатами їх опрацювання.

Прослідковується тенденція до активного залучення громадських рад центральними та місцевими органами виконавчої влади. Їх участь у виконанні заходів, які передбачені Антикорупційною програмою на 2023–2025 рр. дозволила б максимально залучити й громадськість до протидії корупції. Як слушно зауважує М.Ю. Віхляєв, громадські ради виконують такі функції: представницьку, консультативну, контрольну, нормотворчу, комунікативну, організаційну, інформаційну та захисну²⁶. О.А. Зарічний говорить про те, що такі ради, будучи однією із форм впливу громадськості під час прийняття рішень органами публічної адміністрації, сприяють вдосконаленню діяльності останніх. На підставі цього науковець пропонує виділити такі їх функції: дорадчу, консультативну, репрезентативну, контрольну, нормативно-допоміжну, координаційну, фахову, інформаційну, охоронну, культурно-правову. Серед ознак таких рад він пропонує виділяти такі: вони налагоджують співпрацю влади і громадянського суспільства; створюються при органах публічної влади; до їх складу входять представники інститутів громадянського суспільства, фахівці у певній сфері; вони забезпечують виконання дорадчо-консультативної функції; реалізують контрольні функції громадськості та сприяють удосконаленню роботи публічної влади»²⁷.

Такі ради можуть ефективно виконувати функцію з протидії корупції як щодо діяльності на рівні взаємодії з органами публічної влади, при яких вони створені, так і через їх участь у процесах залучення відповідних органів до розроблення, реалізації та забезпечення виконання відповідних заходів у межах загальнодержавної антикорупційної політики.

Підсумовуючи вищевикладене, можна сказати, що в нашій державі створено відповідні умови для участі громадськості, її інституцій

²⁶ Віхляєв М.Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 36–43.

²⁷ Зарічний О.А. Участь громадськості у здійсненні публічної влади: теоретико-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 229 с.

щодо боротьби та протидії корупції. Нормативно-правова основа, якою забезпечується конституційне право на участь у здійсненні державного управління через участь громадськості у прийнятті відповідних рішень, складається з актів міжнародного права, відповідних міжнародних договорів, однією зі сторін яких є Україна. Крім цього, вітчизняне законодавство утворює відповідну систему національного законодавства, яке складається із Конституції України, законів України, кодексів, підзаконних нормативних актів. Також на виконання вимог щодо вступу України до ЄС та НАТО затверджено Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки та Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки.

Одним із ефективних способів залучення інституцій громадянського суспільства до здійснення заходів з протидії корупції є можливість створення громадських рад. Останні за своєю правовою природою є окремими суб'єктами адміністративного права. Вони здійснюють свою діяльність на рівні центральних та місцевих органів виконавчої влади. Окремі з них (ГРД та Громадська рада при АРМА) входять до переліку виконавців заходів Державної антикорупційної програми на 2022–2025 роки. З огляду на створену систему таких рад при інших органах виконавчої влади необхідно врахувати можливість їх залучення до виконання заходів з протидії корупції, що посилять контроль з боку інституцій громадянського суспільства у боротьбі з корупцією.

2. Громадські ради як форма участі інституцій громадянського суспільства щодо протидії корупції та їх вдосконалення: адміністративно-правовий аспект

Участь інституцій громадянського суспільства у проведенні державою заходів з протидії корупції є однією з передумов досягнення позитивних результатів. Створення адміністративно-правових основ для їх залучення є необхідною передумовою у формуванні всеохопної системи боротьби з корупцією, яка, крім створення спеціалізованих органів публічної влади, правоохоронних та судових органів, вимагає налагодження взаємодії із громадянським суспільством. Зарубіжний досвід свідчить про те, що залучення активних громадян є чи не головною умовою подолання корупції. З одного боку, держава в особі уповноважених органів створює необхідні правові основи для проведення антикорупційної політики та залучення до неї громадян. З іншого боку, громадянське суспільство та громадяни теж несуть відповідальність за створення умов, за яких вони допомагатимуть виявляти різні факти вчинення корупційних дій під час виконання органами влади своїх повноважень.

У контексті здійснення антикорупційної політики в нашій державі є необхідність врахувати євроінтеграційний елемент, зокрема бажання вступу України до ЄС. Упродовж останніх кількох років українське суспільство долучається до процесів проведення реформ у різних сферах та намагається формувати свої пропозиції щодо окремих аспектів проведення останніх. І одним із важливих складників успішності таких перетворень, починаючи від організації публічного врядування і завершуючи судовою реформою, суспільство визначає боротьбу з корупцією. Саме неможливість подолання останньої була одним з тригерів Євромайдану у 2014 році. Попри складні умови, які настали після анексії Криму та початку війни РФ, політичне керівництво держави намагалось вести роботу над формуванням відповідної державної політики, що виразилась у прийнятті антикорупційного законодавства.

Відповідні основи реалізації системної протидії корупції містяться в Конституції України. У ст. 5 визначено, що народ є джерелом влади та носієм суверенітету. Він здійснює її як безпосередньо, так і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування²⁸.

У даному контексті слушною є думка А.А. Приходька: «Влада народу – це можливість кожного впливати на нормотворчі та нормозастосовчі процеси в країні. Якщо трактувати поняття народовладдя у контексті реформування антикорупційних органів України та загалом протидії корупції, то говоримо про те, що це можливість кожного, хто є частиною української громадськості, безпосередньо впливати на зазначені процеси»²⁹. Проте одного бажання суспільства недостатньо. Необхідно створити відповідну систему органів, визначити їх адміністративно-правовий статус та передбачити конкретні правові форми, які дозволятимуть інституціям громадянського суспільства ефективно проводити свою діяльність.

Положення чинного загального та спеціального законодавства у сфері протидії корупції дозволяють говорити про створення окремої системи органів публічної влади, які реалізують свої повноваження у сфері протидії корупції. Серед таких органів можемо виділити Національне антикорупційне бюро (далі – НАБУ), Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), Державне бюро розслідувань (далі – ДБР), Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від

²⁸ Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

²⁹ Приходько А.А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидії корупції в Україні за умов євроінтеграції : дис. ... докт. юрид наук : 12.00.07 ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2020. 485 с. С. 201.

корупційних та інших злочинів (далі – АРМА). Нагляд за дотриманням законів під час виконання повноважень НАБУ здійснює Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП)³⁰. Окремо слід виділити судові органи, які розглядають справи, пов’язані з вчиненням корупційних та пов’язаних з корупцією правопорушень. Відповідно до ч. 3 ст. 17 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» система судоустрою складається з трьох рівнів – місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд³¹. Крім цього, в Україні утворено Вищий антикорупційний суд³².

Чинна в Україні система спеціальних органів влади є достатньою для виконання державної політики щодо протидії корупції. Їх адміністративно-правовий статус, як правило, врегульований на рівні законів, в окремих випадках постанов Кабінету Міністрів України чи актів керівників відповідних органів, до складу яких включено антикорупційний орган (наприклад, діяльність САП регламентується Законом України «Про прокуратуру» та наказом Генерального прокурора). Їх діяльність відображає волю як керівництва країни, так і громадян забезпечити максимальне зниження рівня корупції в державі. Однак безпосередній вплив громадськості та її інституцій, яким надано можливість здійснювати контроль за діяльністю вказаних антикорупційних органів, здійснюється шляхом використання ними різноманітних правових форм. До таких можемо віднести громадські ради, про які було згадано в Розділі 1. Зупинимось на аналізі їх адміністративно-правового статусу детальніше.

Законодавство у сфері запобігання та протидії корупції передбачає можливість утворення таких рад як окремих консультативно-дорадчих органів, які допомагають здійснювати свої повноваження антикорупційним органам. Відповідно до ст. 14 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1698-VII НАЗК здійснює свою діяльність та реалізує повноваження за допомогою здійснення громадського контролю з боку відповідної громадської ради. До складу ради входять 15 осіб, які обираються шляхом проведення конкурсу на засадах

³⁰ Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора : Наказ Офісу Генерального прокурора від 05.03.2020 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

³¹ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

³² Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

відкритості та прозорості³³. Окремі елементи адміністративно-правового статусу Громадської ради при НАЗК визначені Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII³⁴ (далі – Постанова № 1700-VII). Її діяльність передбачає: забезпечення незалежності НАЗК; розгляд звітів НАЗК, їх затвердження; участь у розгляді проєктів національної доповіді з реалізації антикорупційної політики; участь у розробленні антикорупційної стратегії, державної антикорупційної програми; розроблення спільно з НАЗК проєктів нормативно-правових актів, підготовка висновків тощо.

З урахуванням сучасних умов функціонування органів влади та інституцій громадянського суспільства до Постанови № 1700-VII було внесено зміни, які стосуються діяльності ради в умовах правового режиму воєнного стану та врегульовано їх діяльність у випадку, якщо строк ради вже завершився і настала дія правового режиму воєнного стану. Відповідно до п. 8 Положення, «у разі закінчення строку повноважень Ради під час дії воєнного чи надзвичайного стану її повноваження продовжуються до дня затвердження нового персонального складу Ради, обраної за результатами проведення конкурсу з формування Ради. Проведення конкурсу з формування Ради здійснюється після припинення чи скасування воєнного чи надзвичайного стану. Голова Національного агентства приймає рішення про проведення конкурсу з формування Ради протягом п'яти робочих днів з дня настання такої обставини. Рішення про затвердження персонального складу Ради, припинення її діяльності, в тому числі дострокове, та дострокове припинення повноважень окремого члена Ради оформлюються відповідними актами Національного агентства і оприлюднюються в установленому цим Положенням порядку. Засідання Ради є правомочним, якщо до його складу входять не менше дев'яти осіб»³⁵.

Вказаними змінами законодавець забезпечив функціонування ради у період воєнного стану, що дозволило її персональному складу продовжувати свою діяльність. Попри проблемний 2022 рік, членами ради було проведено одне засідання, на якому обговорювався проєкт річного звіту. Хоча воно й було анонсоване, на відповідному сайті

³³ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

³⁴ Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-p#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

³⁵ Там само.

НАЗК наявний звіт лише за 2020–2021 роки³⁶. У цій частині членами ради порушується виконання пункту 24 Постанови № 1700-VII, відповідно до якої річні звіти обов'язково розміщуються на офіційному вебсайті Національного агентства у рубриці «Громадська рада»³⁷.

Водночас рада постійно висвітлює інформацію про свою діяльність на офіційному сайті³⁸. Так, нею підготовлено висновки щодо Порядку проведення перевірки звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, ведення Єдиного державного реєстру звітності політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Наявні окремі висновки щодо Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення керівника уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції державного органу, юрисдикція якого поширюється на всю територію України, а також щодо проекту Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення Національним агентством з питань запобігання корупції.

Водночас останні не мають жодної інформації про дату їх складання та виглядають дещо формальними документами, що може негативно впливати на загальну репутацію та статус такого консультативно-дорадчого органу. Доцільно було б внести зміни до Постанови № 1700-VII щодо чіткого розмежування понять «рішення Громадської ради при НАЗК» та «висновки Громадської ради при НАЗК». Слід передбачити їх загальну форму та структуру, що дозволило б розглядати такий документ як обов'язковий для врахування у своїй діяльності НАЗК та його керівництва. Саме обов'язковість врахування результатів діяльності громадської ради може бути одним із важливих факторів покращення їх діяльності у здійсненні протидії корупції.

Адміністративно-правовий статус Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) визначається відповідним Законом³⁹. Відповідно до ст. 1 Закону ДБР є державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття

³⁶ Діяльність Громадської ради / НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/diyalnist-gromadskoyi-rady/> (дата звернення: 27.07.2023).

³⁷ Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-p#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

³⁸ Там само.

³⁹ Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

та розслідування кримінальних правопорушень, віднесених до його компетенції. З метою забезпечення громадського контролю утворюється Рада громадського контролю, яка складається з 15 осіб. Детально адміністративно-правовий статус ради визначено Указом Президента України від 5 лютого 2020 року № 42/2020, яким затверджується відповідне Положення (далі – Указ 42/2020)⁴⁰.

На відміну від подібної ради, яка діє при НАЗК, спосіб формування персонального складу не залежить від подання кандидатур об'єднаннями громадян. У конкурсі можуть брати участь громадяни України. Однак законодавством визначені обмеження щодо тих з них, які не можуть бути допущені до участі в конкурсному відборі.

Відповідно до п. 6 Положення, затвердженого Указом № 42/2020, до участі в конкурсі не допускаються особи, які: є членами інших громадських рад або членами ГРД; виконують функції держави чи місцевого самоврядування; мають стаж роботи у правоохоронних органах за попередні два роки (незалежно від тривалості); мають близьких родичів, які були працівниками Державного бюро розслідувань упродовж попередніх двох років (незалежно від тривалості); не мають вищої освіти та досвіду роботи за спеціальністю менше 10 років; мають непогашену або незняту в установленому законом порядку судимість за вчинення злочину (крім реабілітованої особи), або на них протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією; за рішенням суду визнані недієздатними або обмежено дієздатними; мають громадянство (підданство) іншої держави або є особою без громадянства; постійно не проживають на території України протягом останніх 10 років⁴¹.

Обмеження, які встановлює законодавець щодо відсутності досвіду роботи менше 10 років для участі у конкурсному доборі, є надмірними, адже входження до складу колегіального консультативно-дорадчого органу не вимагає виконання функцій держави. Від особи очікують фахової допомоги, що сприяла б покращенню функціонуванню органу загалом та зокрема в частині виконання повноважень з протидії корупції. Було б недоцільно обмежувати участь осіб, які мають відповідну освіту, досвід роботи як в органах влади, так і в громадському секторі. Неприпустимою є ситуація, коли до участі в конкурсі має бажання подати документи громадянин України, що має юридичну освіту, спеціалізується на антикорупційному законодавстві, однак має стаж роботи 6 років у органах публічної влади чи об'єднаннях громадян. На

⁴⁰ Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань : Указ Президента України від 05.02.2020 р. № 42/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

⁴¹ Там само.

нашу думку, вказану норму необхідно змінити та викласти її таким чином: «<...>не мають вищої освіти та стажу роботи в органах влади чи об'єднаннях громадян менше ніж 3 роки».

Одним з позитивних аспектів адміністративно-правового регулювання ради є те, що їх рішення, маючи рекомендаційний характер, є обов'язковими для розгляду ДБР. Аналізуючи наявний в публічному доступі звіт про діяльність Ради громадського контролю при ДБР, ми виявили, що, окрім інформації про статистику розгляду звернень громадян, затвердження документів організаційного характеру та участі в одному засіданні Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності та одному науковому заході, там не міститься жодних відомостей, які стосуються діяльності ДБР у сфері протидії корупції. Це в той час, коли вказаний орган є одним із найобговорюваніших у засобах масової інформації та суспільстві. З огляду на це варто переглянути процедуру конкурсного відбору та встановити чітку норму, яка полягатиме у настанні юридичної відповідальності за неналежне виконання обов'язків відповідними членами ради, його секретарем чи головою. Особа, яка стала членом ради, повинна усвідомлювати важливість як своєї персональної діяльності, так і всього консультативно-дорадчого органу загалом.

Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА), згідно зі ст. 2 Закону України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом. Ним забезпечується державна політика, яка спрямована на виявлення та розшук активів, які в межах кримінального провадження можуть бути заарештовані⁴². Для забезпечення участі громадськості у здійсненні відповідного контролю за діяльністю АРМА утворено громадську раду. Її адміністративно-правовий статус визначається Положенням, відповідно до якого вона є тимчасовим консультативно-дорадчим органом. Серед основних завдань ради – сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю АРМА, сприяння взаємодії з громадськими об'єднаннями, міжнародними організаціями, іншими інститутами громадянського суспільства, сприяння врахуванню АРМА громадської

⁴² Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text> (дата звернення: 28.07.2023).

думки під час формування та реалізації державної політики у сфері діяльності Національного агентства⁴³.

Порядок формування персонального складу схожий на той, який передбачений для формування інших громадських рад: шляхом проведення відкритого Інтернет-голосування серед громадян України. Єдиною відмінністю є перелік заборон щодо участі у конкурсі: наявність рішення суду, за яким особа визнана недієздатною або обмежено дієздатною; наявність судимості за вчинення злочину, якщо вона не знята і не погашена у встановленому законом порядку; застосування до особи стягнення за вчинення адміністративного правопорушення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення умисного злочину; впродовж одного року до подання заяви на участь у конкурсі була у складі керівних органів політичної партії⁴⁴.

Згідно з наявною інформацією щодо діяльності громадської ради за 2022 рік було проведено три засідання на початку 2022 року. Наявні сьогодні пропозиції стосовно передачі повноважень АРМА до Фонду державного майна України виглядають певною мірою політичними, через те що саме АРМА створювався на виконання Директиви 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 жовтня 2005 р. про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання грошей і фінансування тероризму OJ L 309/15. Водночас проблемні аспекти функціонування АРМА можуть бути розв'язані завдяки ефективній роботі громадської ради. Відповідна норма передбачає те, що рішення громадської ради АРМА, хоч і мають рекомендаційний характер, але вони обов'язкові для розгляду Національним агентством. Слід розглянути можливість встановлення дисциплінарної відповідальності за нерозміщення на офіційному вебсайті річного плану роботи громадської ради та звітів за результатами діяльності.

3-поміж консультативно-дорадчих органів, які діють на різних рівнях виконавчої влади в Україні, запроваджено можливість участі громадськості та її інституцій у формуванні корпусу суддів. Такою стала громадська рада доброчесності (ГРД), навколо якої доволі довго

⁴³ Положення про громадську раду – arma.gov.ua. *Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів* – arma.gov.ua. URL: <https://arma.gov.ua/public-council-statute> (дата звернення: 28.07.2023).

⁴⁴ Організація проведення конкурсу з формування громадської ради – arma.gov.ua. *Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів* – arma.gov.ua. URL: <https://arma.gov.ua/public-council> (дата звернення: 31.07.2023).

відбувались дискусії як серед представників судової влади, так і серед представників громадськості. Її адміністративно-правовий статус визначено Законом України «Про судоустрій та статус суддів» (далі – Закон № 1402-VIII). Вона утворюється «з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та добросовісності для цілей кваліфікаційного оцінювання»⁴⁵. Хоча вказана норма не передбачає чітко її консультативний та дорадчий характер, це впливає із наведеної вище мети, якою є допомога ВККС України під час конкурсного добору осіб-кандидатів на посаду судді щодо їх відповідності чітким моральним критеріям. Склад ради формується із представників правозахисних громадських об'єднань, науковців, адвокатів, журналістів, які є фахівцями в межах своєї професійної діяльності, політично нейтральні, добросовісні.

Свою діяльність ГРД здійснювала з 2016 до 2020 р. За вказаний період було змінено два персональні склади ради. У зв'язку із тим, що ВККС України призупинила свою діяльність, проведення відповідних конкурсів щодо обрання нового складу ГРД було також зупинене, адже відповідно до ч. 10 ст. 87 Закону остання утворюється шляхом проведення зборів представників громадських об'єднань, які скликаються Головою ВККС України. Крім цього, на сайті Комісії публікується оголошення про скликання зборів.

За період своєї діяльності ГРД доволі активно виконувала свої обов'язки. Її рішення оскаржувались у судовому порядку. Процедура конкурсного добору на посаду судді передбачає, що якщо ГРД дійде висновку та встановить, що суддя або кандидат на посаду судді не відповідає критеріям професійної етики та добросовісності, ВККС України може ухвалити рішення про підтвердження здатності такого судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді лише у разі, якщо таке рішення підтримане не менше ніж одинадцятьма її членами. Вказане положення передбачене п. 2 ч. 1 ст. 88 Закону № 1402-VIII. Нині існує судова практика, яка стосується залучення ГРД в якості відповідача у адміністративному процесі у випадку оскарження її рішення, а також обов'язковості врахування рішень ГРД під час конкурсного відбору особи на посаду судді тощо.

Судові рішення, що були прийняті за результатами діяльності ГРД на початку їх діяльності, сприяли формулюванню науковцями та практиками кількох важливих питань. Р.С. Мельник пропонує аналізувати відповідну судову практику крізь призму таких питань:

⁴⁵ Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

«Чи є ГРД відповідно до покладених на неї функцій суб'єктом владних повноважень?»; «Чи є надання висновку ГРД про невідповідність судді (кандидата на посаду судді) критеріям етики та доброчесності владною управлінською функцією?»; «Яким є за своєю правовою природою висновок ГРД про невідповідність для кваліфікаційного оцінювання?»⁴⁶

У більшості судових справ про оскарження конкурсантом рішень ГРД, які вплинули на остаточне рішення ВККС України у позовних заявах, рада вказувалась як відповідач, а ВККС України як третя особа. До прикладу, у справі № 816/2307/17 за апеляційною скаргою на ухвалу Полтавського окружного адміністративного суду від 14.12.2017 р. Особа 1 просила визнати неправомірним та скасувати висновок Громадської ради доброчесності, затверджений рішенням від 03.05.2017 р. №13 про невідповідність Особи 1 як кандидата на посаду судді Верховного Суду критеріям професійної етики та доброчесності; визнати неправомірним та скасувати рішення Громадської ради доброчесності, оформлене у вигляді Протоколу зборів від 03.05.2017 р. № 13, в частині затвердження висновку Громадської ради доброчесності про невідповідність Особи 1 як кандидата на посаду судді Верховного Суду критеріям професійної етики та доброчесності⁴⁷.

Хоча ішлося про скасування ухвали першої інстанції, суд апеляційної інстанції зробив висновок про те, що «<...> на Громадську раду доброчесності покладено функцію щодо участі у проведенні кваліфікаційного оцінювання з метою визначення здатності судді (кандидата на посаду судді) здійснювати правосуддя у відповідному суді за визначеними законом критеріями. Громадська рада доброчесності бере участь у формуванні суддівського корпусу, впливає на суддівську кар'єру та наділена з цією метою відповідними владними повноваженнями. Висновки Громадської ради доброчесності, затвержені відповідним рішенням як одностороннє владне волевиявлення, є обов'язковими для розгляду іншим суб'єктом, зокрема Вищою кваліфікаційною комісією суддів України, та є правовим актом індивідуальної дії, на підставі якого виникають публічно-правові відносини. З огляду на наведене колегія суддів вважає, що Громадська

⁴⁶ Мельник Р.С. Громадська рада доброчесності як відповідач в адміністративному суді: «за» і «проти». *LexInform: Правові та юридичні новини, юридична практика, коментарі*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/gromadska-rada-dobrochesnosti-yak-vidpovidach-v-administratyvnomu-sudi-za-i-proti/> (дата звернення: 31.07.2023).

⁴⁷ Єдиний державний реєстр судових рішень : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72605240> (дата звернення: 31.07.2023).

рада доброчесності має всі визначені ознаки «іншого суб'єкта при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства», оскільки Громадська рада доброчесності здійснює діяльність з виконання покладених на неї Законом завдань, а тому є суб'єктом владних повноважень у розумінні КАС України, тобто є належним відповідачем у даній справі»⁴⁸.

Ми не повною мірою погоджуємось із вказаною позицією. З огляду на те, що під час формування її персонального складу вплив на остаточне рішення зі сторони ВККС України чи будь-якого іншого органу публічної влади відсутній, складно погодитись із тим, що такій раді надаються публічно-владні повноваження. У цьому контексті слухними є міркування Р.С. Мельника, який наголошує на тому, що вона не реалізує повноваження органів державної влади щодо кваліфікаційного оцінювання суддів. Нею здійснюються виключно власні повноваження, які держава їй надає не як окремому її представнику, а як інституції громадянського суспільства, що повністю відмежована від публічної влади⁴⁹. Водночас не можемо говорити про відсутність можливості в особи, яка виявила намір використати можливість для судового оскарження результатів конкурсного відбору. ГРД може бути залучена під час судового оскарження як один з учасників процесу, крім відповідача.

Відповідно до п. 67 Постанови Великої Палати Верховного Суду у справі №9901/474/19 за позовом Особи 1 до Вищої кваліфікаційної комісії суддів про визнання протиправними та скасування рішень за апеляційною скаргою Особи 1 на рішення Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 12.04.2021 р., «якщо в процесі кваліфікаційного оцінювання з'являється таке правове явище чи обставина, як висновок ГРД, то закон імперативно й безальтернативно визначає, коли рішення колегії ВККС про здатність судді здійснювати правосуддя у відповідному суді набирає сили остаточного, а також хто, яким чином та якою кількістю голосів має підтримати таке рішення. Саме ВККС у пленарному складі на своєму засіданні може оцінити слухність висновку ГРД і дати відповідь на інші питання, пов'язані із цим висновком, серед іншого й на ті, що стосуються не тільки змісту

⁴⁸ Єдиний державний реєстр судових рішень : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72605240> (дата звернення: 31.07.2023).

⁴⁹ Мельник Р.С. Громадська рада доброчесності як відповідач в адміністративному суді: «за» і «проти». *LexInform: Правові та юридичні новини, юридична практика, коментарі*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/gromadska-rada-dobrochesnosti-yak-vidpovidach-v-administrativnomu-sudizai-proti/> (дата звернення: 31.07.2023).

(суті), але й його дійсності, достовірності, об'єктивності, правдивості, дотримання форми, строку та порядку затвердження і подання»⁵⁰.

Як бачимо, наявна судова практика, яку сформовано за результатами оскаржень як діяльності ГРД так і врахування їх висновків ВККС України, має суттєве значення для кращого розуміння місця та ролі такого консультативно-дорадчого органу під час формування судового корпусу. Обов'язковість врахування висновків громадських рад, очевидно, є однією з передумов забезпечення їх належного функціонування. З огляду на важливість проведення судової реформи в Україні діяльність ВККС України та ГРД перебуватимуть у центрі уваги як представників політичної влади, так і безпосередньо громадськості. З точки зору науки адміністративного права необхідно врахувати те, що такі консультативно-дорадчі органи діють як окремі суб'єкти адміністративного права та правовідносин та забезпечують участь громадськості на рівних началах разом з відповідними органами публічної влади.

ВИСНОВКИ

В Україні сьогодні створені необхідні умови для забезпечення участі інституцій громадськості у здійсненні протидії корупції. Наявні сьогодні міжнародні та національні юридичні акти утворюють основу для забезпечення максимально широкої участі інституцій громадянського суспільства у налагодженні взаємодії із органами публічної влади. Особливо це стосується органів, які наділені повноваженнями та створювались у якості спеціалізованих суб'єктів, які забезпечуватимуть реалізацію державної політики у сфері боротьби з корупцією.

Важливе місце з-поміж інших форм участі громадськості у здійсненні публічної влади займають консультативно-дорадчі органи. Їх адміністративно-правовий статус встановлюється як на рівні окремих законів України (ЗУ «Про запобігання корупції», ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» тощо), так і підзаконних юридичних актів (Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»). Особливість закріплення їх правового статусу полягає в тому, що їх діяльність регламентується відповідними положеннями. Це передбачено згаданою постановою про забезпечення участі громадськості у державній політиці.

⁵⁰ Постанова Великої Палати Верховного Суду у справі № 9901/474/19 від 1.09.2021 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : вебсайт. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99765535> (дата звернення: 31.07.2023).

Окремим правом на створення таких органів у межах повноважень, визначених Конституцією України, володіє Президент України, міністри та очільники відповідних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. У деяких випадках створення консультативно-дорадчих органів напряму передбачено Законом (наприклад, ст. 83 ЗУ «Про судоустрій та статус суддів» передбачає утворення Громадської ради доброчесності, ст. 14 ЗУ «Про запобігання корупції» встановлює норму щодо здійснення контролю громадськості за діяльністю НАЗК шляхом створення громадської ради). Громадські ради при міністерствах утворюються на підставі Постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якою затверджено Типове положення.

Попри активне запровадження таких консультативно-дорадчих органів, існують певні недоліки у їх правовому регулюванні, що ускладнюють здійснення ними своїх функцій. Законодавець не завжди встановлює однакові вимоги щодо тих осіб, які не можуть брати участь у конкурсному відборі для формування персонального складу ради. Крім цього, існують обмеження, які стосуються наявності досвіду в об'єднань громадян, які можуть подавати кандидатури для участі у конкурсному відборі для формування тієї чи іншої ради. Їх слід скасувати та надати можливість якомога ширшому колу таких організацій долучатись до конкурсів. Варто розглянути можливість застосування дисциплінарної відповідальності за невиконання вимог щодо висвітлення звітів за результатами діяльності рад на офіційних вебресурсах. Було б доречним внести зміни до Типового положення про громадські ради, де вказати, що їх рішення мають рекомендаційний характер та обов'язково повинні розглядатись органом влади, при якому вони утворені.

Діяльність Громадської ради доброчесності за попередній період діяльності продемонструвала можливість залучення громадськості до процедури конкурсного добору суддів. Однак наявна судова практика свідчить про те, що такі консультативно-дорадчі органи залучаються до відповідних адміністративних справ як суб'єкт, який здійснює владно-управлінську функцію. На нашу думку, такі консультативно-дорадчі органи не наділені такими функціями. Це впливає зі способу їх утворення та залучення до відповідних процесів здійснення публічної влади. Їх рішення не мають обов'язкового характеру. Вони повинні бути обов'язково розглянуті органом, який приймає рішення, що в результаті може бути оскаржене особою.

ЛІТЕРАТУРА

1. Акти антикорупційного законодавства / Міністерство юстиції України. URL: <https://minjust.gov.ua/m/akti-antikoruptsiynogo-zakonodavstva> (дата звернення: 24.07.2023).
2. Виконання затвердженої сьогодні Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки дасть відповідь на гострий суспільний запит на справедливість / НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vykonannya-zatverdzenoyi-sogodni-derzhavnoyi-antikoruptsiynoyi-programy-na-2023-2025-roky-dast-vidpovid-na-gostryj-suspilnyj-zapyt-na-spravedlyvist/> (дата звернення: 24.07.2023).
3. Громадська рада доброчесності як відповідач в адміністративному суді: «за» і «проти». *LexInform: Правові та юридичні новини, юридична практика, коментарі*. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/gromadska-rada-dobrochesnosti-yak-vidpovidach-v-administratyvnomu-sudi-za-i-proty/> (дата звернення: 31.07.2023).
4. Дев'ятнадцяте загальнонаціональне опитування. Підсумки року. Очікування від майбутнього (20–21 листопада 2022 р). URL: https://ratinggroup.ua/research/ukraine/nineteenth_national_survey_results_of_the_year_expectations_for_the_future_november_20-21_2022.html (дата звернення: 31.07.2023).
5. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.11.2019 р. № 952. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-p#Text> (дата звернення: 25.07.2023).
6. Діяльність Громадської ради / НАЗК. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/diyalnist-gromadskoyi-rady/> (дата звернення: 27.07.2023).
7. Державну антикорупційну програму на 2023–2025 роки презентували в Києві. *Радіо Свобода*. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-derzhavna-antikoruptsiina-prohrama-2023-2025/32350949.html> (дата звернення: 25.07.2023).
8. Постанова Харківського окружного адміністративного суду у справі № 816/2307/17 від 6.03.2018 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/72605240> (дата звернення: 31.07.2023).
9. Задорожній О. Міжнародно-правові стандарти боротьби з корупцією. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 9 грудня 2016 р. Київ, 2016. С. 49–55.
10. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (укр/рос) від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text (дата звернення: 12.07.2023).

11. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля (Орхуська конвенція) від 25.06.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_015#Text (дата звернення: 12.07.2023).

12. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

13. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб : Міжнародний документ / Організація Об'єднаних Націй від 23.07.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text (дата звернення: 24.07.2023).

14. Питання Ради громадського контролю при Державному бюро розслідувань : Указ Президента України від 05.02.2020 р. № 42/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/42/2020#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

15. Положення про громадську раду – arma.gov.ua. / Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів - arma.gov.ua. URL: <https://arma.gov.ua/public-council-statute> (дата звернення: 28.07.2023).

16. Постанова Великої Палати Верховного Суду № 9901/474/19 від 1.09.2021 р. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reestr.court.gov.ua/Review/99765535> (дата звернення: 31.07.2023).

17. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення: 12.07.2023).

18. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07.06.2018 р. № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

19. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015 р. № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

20. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п#Text> (дата звернення: 26.07.2023).

21. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

22. Про засади державної антикорупційної політики на 2021–2025 роки : Закон України від 20.06.2022 р. № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text> (дата звернення: 24.07.2023).

23. Про затвердження Положення про Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру Офісу Генерального прокурора : Наказ Офісу Генерального прокурора від 05.03.2020 р. № 125. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0125905-20#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

24. Про нас – Трансперенсі Інтернешнл Україна. *Трансперенсі Інтернешнл Україна – Знизити рівень корупції*. URL: <https://ti-ukraine.org/about/> (дата звернення: 24.07.2023).

25. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України від 10.11.2015 р. № 772-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text> (дата звернення: 28.07.2023).

26. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення: 27.07.2023).

27. Кодекс поведінки посадових осіб з підтримання правопорядку : Резолюція 34/169 Генеральної Асамблеї ООН. URL: <https://regulation.gov.ua/documents/id209511> (дата звернення: 24.07.2023).

28. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) : Статут Ради Європи від 05.05.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_144#Text (дата звернення: 24.07.2023).

29. Уряд затвердив Антикорупційну програму на 2023–2025 роки. *Міністерство юстиції України*. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/uryad-zatverdiv-antikoruptsiynu-programu-na-2023-2025-roki> (дата звернення: 26.07.2023).

Information about the author:

Krainii Pavlo Ivanovych,

PhD in Law,

Assistant Professor at the Department of Public Law
of the Faculty of Law

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

A SYSTEM OF ANTI-CORRUPTION PRIORITIES DURING THE LARGE-SCALE WAR IN UKRAINE

Kurinyi Ye. V.

The corruption extent in the modern Ukrainian state is quite large. It must be considerably reduced, at least, to the indicators of our closest Western neighboring countries (Poland, Lithuania, Slovakia, the Czech Republic, and Romania), which have already integrated into two Euro-Atlantic alliances and which our state is striving to join but with no success yet – one of the reasons is high corruption manifestations.

One of the key recognized criteria for assessing a corruption level is the Corruption Perceptions Index (CPI). Thus, Ukraine received 33 points out of 100 in CPI for 2022. Our score has increased by one point, and now Ukraine ranks 116th out of 180 countries in the CPI.

Algeria, Angola, Zambia, Mongolia, El Salvador, and the Philippines also have 33 points. Bosnia and Herzegovina, the Gambia, Indonesia, Malawi, Nepal, Sierra Leone are one point ahead of us – they all have 34 points. Dominican Republic, Kenya, and Niger have one point less than Ukraine.

Among the neighbors, Ukraine still ranks higher only than Russia – the terrorist country lost 1 point in 2022 and, with 28 points, now ranks 137th. In addition, the points of Hungary fell again – 42 points (-1, 77th), and those of the Russian satellite Belarus as well. The latter has lost 2 points this year.

Among the friends of Ukraine, there are also changes in indicators. Poland lost 1 point, but remained the leader in terms of CPI among our neighbors – with 55 points, it ranks 45th. But Slovakia managed to improve its performance over the year – 53 points (+1, 49th place), Romania – 46 points (+1, 63rd place) and Moldova, which added the most – +3, and now ranks 91st with 39 points.

According to Transparency International Ukraine, the growth of Ukraine by one point is a change within the margin of error, so it is worth considering the results for several years. Over the past 10 years (from 2013 to 2022), our country has shown positive dynamics: the corresponding indicator has increased from 25 to 33 points.

The sustainability of Ukraine's anti-corruption progress is often based on cooperation between civil society, business, and the state. This was most clearly manifested in innovative solutions that not only helped our country eliminate options to affect some processes through corruption but also become successful cases that other countries are following.

The most advantageous Ukrainian anti-corruption innovation is Prozorro, an online public procurement platform which began operating in 2016. The platform's motto is "Everyone sees everything". The electronic system not only assists in conducting public procurement but also tracking the distribution of taxpayers' funds. used. Since its launch, Prozorro has announced more than 15 million procurements worth UAH 4.3 trillion. In 2020, Prozorro was recognized the world's most transparent public procurement system: the United States used it as an example in its anti-corruption strategy, and the World Bank recommended involving it for procurements for the reconstruction of Ukraine.

Following the results of last year's CPI, Transparency International Ukraine provided authorities with 5 specific recommendations, the implementation of which could improve our performance in the study. None of these recommendations were fully implemented, four were partially implemented, and one was not implemented at all.

The following were partially implemented: complete the competitions and select professional, independent, and honest leaders of the anti-corruption ecosystem: the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, the Asset Recovery and Management Agency, and the National Anti-Corruption Bureau; adopt the State Anti-Corruption Strategy and the program for its implementation; ensure transparent accounting of public property and continue on the path to privatization; minimize the risks of adopting draft laws that remove procurement from the scope of the Law of Ukraine "On Public Procurement".

The recommendation to conduct the reform of constitutional justice, considering the Venice Commission's opinions, remained unimplemented.

Transparency International Ukraine offers 4 comprehensive steps that will help improve the anti-corruption level and contribute to the effective recovery of Ukraine in 2023. In particular, these are: a) complete competitions and elect professional, independent, and honest heads of anti-corruption ecosystem bodies: the Asset Recovery and Management Agency, the National Anti-Corruption Bureau, and the National Agency on Corruption Prevention; b) conduct the reform of constitutional justice, considering the opinions provided by the Venice Commission; hold a transparent competition for the selection of judges of the Constitutional Court of Ukraine; re-elect bodies of judicial self-government to ensure normal functioning of judicial institutions and launch a full-fledged judicial reform; c) disclose data where possible and not detrimental to security and defense interests; resume the submission of electronic declarations and their verification by the NACP; resume submission of reports by political parties; restore the functionality of agencies that have been limited due to the war, except for obvious and reasonable exceptions; d) use the Prozorro electronic

system for procurement to reconstruct Ukraine after the Russian invasion; ensure effective control and monitoring of procurement¹.

Despite some anti-corruption progress in Ukraine (+8 points in 10 years), firstly, the current pace cannot be considered impressive and encouraging for solving the strategic tasks of our state; secondly, 57 points separate Ukraine from the least corrupted countries, and 24 points from political entities where corruption replaces the state. That is, the way forward is more than twice as long as the way back to the club of countries that actually did not succeed.

Unfortunately, anti-corruption regression prevails in the Ukrainian state. As the experience of almost a year and a half of large-scale aggression of the Russian Federation has shown, corruption sprouts are increasingly finding a favorable ground in wartime. In particular, some dishonest public authorities, taking advantage of the lack of proper control over their activities and war chaos, find loopholes for illegal enrichment. Regrettably, one of the dangerous from the standpoint of various corruption manifestations was the Ministry of Defense of Ukraine, which recently has distinguished itself by numerous abuses (ranging from significantly inflated food prices for service personnel to the case of incredible enrichment of the head of Odessa Regional Center for Recruitment and Social Support) rather than brilliant cases of an efficient state defense policy.

Representatives of all-levels deputies, the judiciary, executive bodies of local and regional authorities, and other unscrupulous officials are not much better than the Ministry of Defense of Ukraine (MoDU). Unfortunately, the domestic bureaucratic hive keeps teeming with them.

It is worth noting that the Ukrainian community learns about a considerable part of high-profile cases of corruption and other abuses from findings of exposés and reports of public activists. NABU and SAPO (the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office) demonstrate some dynamics and independence in the fight against corruption compared to other anti-corruption agencies do nothing (as a rule, they begin to actively employ their diverse functional potential after the relevant statement of the Head of State).

Such inertia of bodies, which must be at the forefront in the fight against corruption, can be explained differently: from the excessive precaution of their leaders to shortcomings in the current legislation and pressure on their activities not only from higher government institutions but also influential individuals who are not directly associated with public authorities.

In order to identify determinants of the vulnerability of the organization and activities of anti-corruption bodies of Ukraine, it is necessary to study up

¹ Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org>.

on the existing deficiencies of their performance and establish centers (sources) which explicitly or implicitly affect them.

In my opinion, the report prepared by the National Agency on Corruption Prevention (hereinafter referred to as the NACP) more accurately describes the relevant system. Thus, it states that Ukraine began building a full-fledged anti-corruption infrastructure and establishing new specialized anti-corruption bodies in 2014. It was a logical component in striving toward the EU and NATO, incl. the improvement of some regulations. International experience has repeatedly proved that establishing new anti-corruption bodies is more effective and faster than reforming existing ones. Ukraine chose that path and gained the attention from the international expert community.

After the well-known 2013-2014 events provoked mainly by endemic (systemic) corruption, Ukraine adopted a comprehensive anti-corruption package of laws and established new specialized institutions: NABU, SAPO, NACP, and ARMA (Asset Recovery and Management Agency).

The listed bodies have composed an anti-corruption system – a set of multi-level institutions united by a common goal of combating corruption achieve it following their inherent functions and powers. Together, they form a large-scale anti-corruption mechanism through the rational division of responsibilities and tasks, cooperation and collaboration of efforts.

In order for the Ukrainian system of preventing and combating corruption to function fully, in addition to anti-corruption bodies, there are also state ones – so-called involved bodies. The two categories differ in specialization. Therefore, anti-corruption bodies are directly engaged in developing and monitoring of anti-corruption policy, investigating and considering corruption cases with participation of high-ranking officials and a lot of funds, which requires specialized expertise and resources. The involved bodies, within their powers, can also take some anti-corruption measures and strengthen the anti-corruption system, which helps make anti-corruption activities more ambitious and effective.

The system of anti-corruption bodies of Ukraine should be considered from the standpoint of their scope.

The first level – the preventive function. The key task is to formulate appropriate policy and prevent corruption. The NACP is a central executive body with a special status. The objectives are to check electronic declarations, reports of political parties and facts about a conflict of interest; formulate drafts of the Anti-Corruption Strategy and the State Program for its implementation; coordinate anti-corruption programs of other bodies; draw up administrative protocols on the commission of corruption-related offenses by high-ranking officials; conduct anti-corruption expertise of draft laws and acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Entities involved: the Verkhovna Rada of Ukraine – the only legislative body, objectives – adopt the Law on the Anti-Corruption Strategy; conduct specific hearings, anti-corruption expertise of draft laws (in the Committee on Anti-Corruption Policy); the Cabinet of Ministers of Ukraine – the highest executive body, objective – approve the State Program for the Implementation of the Anti-Corruption Strategy; the Ministry of Justice of Ukraine – the executive body, objective – carry out anti-corruption expertise of statutory acts, except for draft laws.

The second level – the investigative and operational function. The key task is to investigate corruption crimes.

Anti-corruption bodies are as follows: NABU is a state law enforcement agency whose jurisdiction depends on the nature of a corruption crime, the degree of damage caused and perpetrator (high-ranking officials or individuals among officials), objective – investigate corruption crimes involving high-ranking officials or large amounts of public funds; SAPO is an independent unit of the Prosecutor General’s Office, objective – conduct procedural management and argue for the State in the HACC (High Anti-Corruption Court) in proceedings under the NABU jurisdiction; ARMA is a central executive body with a special status that does not conduct pre-trial investigations of corruption crimes, but its activities are crucial to investigate such criminal proceedings effectively, objective – identify and search for assets derived from corruption crimes and manages such assets (they are under arrest).

Entities involved: the National Police (NP) is an executive body that serves society by safeguarding human rights and freedoms, combating crime, maintaining public safety and order; objectives: investigate most crimes, including corruption ones, which do not fall within the competence of NABU and SBI and draw up administrative protocols on the commission of offenses related to corruption; the State Bureau of Investigation (SBI) is a law enforcement agency, the establishment of which was stipulated by the Criminal Procedure Code of Ukraine, objectives: investigate individual corruption crimes mainly committed by law enforcement officers and organized groups; the Security Service of Ukraine (SSU) is a special-purpose body with law enforcement functions, objective – conduct operational and investigative activities, incl. corruption crimes; the Prosecutor’s Office of Ukraine is an independent centralized state body operating in the system of law enforcement agencies, objective – carry out procedural management and argue for the State in general courts in cases of NP, SBI, and SSU.

The third level – the judicial function. The key task is to bring to criminal liability.

Anti-corruption bodies: the HACC is the highest specialized court in the judicial system of Ukraine, which began its work a year after the adoption of the Law of Ukraine “On the High Anti-Corruption Court” dated June 7, 2018, No. 2447-VIII, objectives: consider proceedings on corruption crimes investigated by the NABU and make decisions as a court of first and appellate instances.

Entities involved: general courts – local and appellate, Supreme Court, objectives: consider criminal proceedings on corruption crimes investigated by the NP, SBI, SSU, consider cases under administrative protocols drawn up by the NACP and the National Police; consider cases on bringing to civil liability for corruption offenses².

The analysis of the above system of anti-corruption bodies of Ukraine allows confirming its organizational and functional integrity. The system’s components are endowed with legislatively defined powers of administrative and criminal protection. Moreover, according to their functional purpose, they complement each other organically. Zero duplication of powers in central anti-corruption bodies prevents unhealthy competition, which allows them to properly perform their direct duties.

In the mentioned system, the involved second-level bodies (the investigative and operational function) lack ESB – Economic Security Bureau, which, based on its name, shall deal with economic issues, taking a bulk of relevant powers from the SSU, the National Police and SBI. However, as evidenced by more than one and a half year of experience of the ESB functioning, despite the change of its leadership in April this year, the liquidation of this law enforcement agency remains relevant because of poor performance since the beginning of its actual functioning in November 2021.

As practice shows, the performance of anti-corruption bodies is affected by a range of factors that can determine the priority measures for the further activity of these institutions, and one of such conditions is the ongoing large-scale war and all ensuing adverse circumstances.

Thus, the relevant prerogatives of anti-corruption activities in Ukraine are mentioned in the State Anti-Corruption Program for 2023-2025 approved by Government Resolution No. 220 as of March 4, 2023 (hereinafter referred to as the Program)³.

² Антикорупційна система. *Антикорупційна енциклопедія* / Офіс доброчесності НАЗК. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/antykoryuptsijna-systema-v-ukrayini#:~:text=>.

³ Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

In particular, Section 2 of the Program is entitled “Corruption prevention in priority areas” and consists of 7 areas of concerns amidst anti-corruption activities, as follows:

The first vector (subsection 2.1. Fair trial, prosecutor’s office and law enforcement agencies)

Problem 2.1.1. Society experiences a decline of trust in judicial authorities. The following issues remain unresolved: renewal of the bench of the High Council of Justice and the High Qualification Commission of Judges of Ukraine has not been completed. As a result, the Commission Opinion on Ukraine’s application for membership of the European Union provides a recommendation on the need to “finalize the integrity vetting of the candidates for the High Council of Justice members by the Ethics Council and the selection of candidate to establish the High Qualification Commission of Judges of Ukraine”.

Problem 2.1.2. Qualification assessment of judges and competitive procedures require improvement and formulation of consistent and predictable criteria (indicators) of integrity and professional ethics. Integrity and professional ethics as standard requirements for judges have not been sufficiently put into practice, and the assessment of these characteristics is not always transparent and predictable.

Problem 2.1.3. Lack of effective mechanisms for maintaining the integrity of judges and responding to the established facts of impact and pressure on judges and interference in their activities.

Problem 2.1.4. Corruption risks caused by gaps and imperfections in judicial legislation. Despite the statutory restriction for one person to hold an administrative position in court for two consecutive terms, experience shows that judges disregard the rule. This necessitates the introduction of other approaches to selecting judges holding administrative positions in order to prevent such situations.

Problem 2.1.5. Managerial processes in prosecution agencies are scarcely ever transparent and effective. The reasons triggering the problem consist of an imperfect system for evaluating prosecutors’ performance; poor legislative regulation of the grounds for bringing the prosecutor to disciplinary responsibility, guarantees of the independence and effective functioning of the body carrying out disciplinary proceedings, the procedure for considering a disciplinary complaint and the application of disciplinary sanctions.

Problem 2.1.6. Lack of an effective model of appointment, remuneration, promotion and consideration of disciplinary complaints in the system of the National Police. The level of financial support for police officers, as well as mechanisms of financial incentives, do not provide a competitive edge in the labor market that negatively affects the quality of police personnel and is also one of the factors of high corruptness.

Problem 2.1.7. The need to improve the process of independent evaluation of the performance of anti-corruption bodies and the elaboration of accountability mechanisms. The issue of dismissal (termination of powers) in case of entry into force of a court decision on bringing to administrative responsibility for an administrative offense related to corruption is regulated differently for heads of various law enforcement agencies.

The second vector (subsection 2.2. State regulation of the economy)

Problem 2.2.1. Failure to fulfil the digital transformation of the exercise of powers by state and local self-government bodies as a basis for ensuring transparency and minimizing corruption risks in their activities that adversely affects the efficiency of state and local self-government bodies, the speed and convenience of obtaining services by citizens and businesses and provokes some corruption risks.

Problem 2.2.2. Selective application of mandatory rules to business that comes with corresponding corruption risks. The problem of unfair and selective application of mandatory rules to business entities is caused by incomplete transition to a preventive and risk-oriented system of state supervision (control), the excessive discretion on the part of executive authorities and local self-government bodies when providing access to a shared limited resource.

Problem 2.2.3. Excessive and unjustified regulatory burden on business, which causes a high level of corruption.

Problem 2.2.4. Ineffective state regulation that impedes honest business to develop and leads to corrupt practices. The lack of necessary reliable information and subsequent reasoned recommendations considerably complicates decision-making in the field of public policy, in particular, regulatory.

Problem 2.2.5. Insufficient scope of information on the activity of the Antimonopoly Committee of Ukraine and vesting it with discretion powers complicate public control over performance and stipulate a high level of corruption risks.

Problem 2.2.6. Most state aid providers give it to business entities, which is illegal and recognized by the Antimonopoly Committee as inadmissible for competition that has a negative impact on competition and may be a consequence of the implementation of preliminary corruption agreements.

Problem 2.2.7. Ineffective mechanism for exercising preliminary control and assessment of impact on competition upon establishment and operation of business entities causes adversely affects competition.

The third vector (subsection 2.3. Customs and taxation).

Problem 2.3.1. Lack of transparency and underperformance of customs authorities, excessive discretionary powers of customs officers. The activities of the State Customs Service do not correspond to its potential effectiveness.

Problem 2.3.2. Non-transparency of approaches to classifying goods, establishing their customs value and appointing inspection. The solution to this problem shall be consistent with steps taken by Ukraine when reforming customs aimed at harmonizing national customs legislation with the relevant EU legislation.

Problem 2.3.3. Imperfect procedure for administrative appeal against actions of customs officials. Studies of the IMF and the World Bank suggest that a conflict of interest amidst an administrative appeal can be settled by excluding from consideration of complaints officials who made the appealed decision, were involved in any way before its adoption, or directly coordinate activities of the bodies whose decisions are being appealed.

Problem 2.3.4. One of the fundamental problems of the customs functioning is the interference of law enforcement agencies in the procedure of customs inspection. Law enforcement officers, in particular the SSU and the National Police, are entitled to initiate a wide range of actions with access to declarants' goods, reloading, unpacking, etc. At the same time, the Customs Code of Ukraine stipulates that the interference of law enforcement officers in customs inspection is specifically prohibited.

Problem 2.3.5. Excessive discretionary powers of employees of tax authorities. Ukraine ranks 130th following the Index of Economic Freedom and 122nd in the Corruption Perceptions Index. Officials from among top managers of fiscal bodies are periodically involved in criminal cases of various abuses. The state has accumulated heavy debts to entrepreneurs and charged unreasonable fines.

Problem 2.3.6. Tax authorities are entitled to impose financial sanctions, and the excessive focus of these bodies on their application lead to corruption risks. For a long time, financial crimes were investigated by several bodies, in particular the SSU, the National Police and the tax police, which caused the duplication of their powers and excessive pressure on taxpayers. The situation has changed since the foundation of the ESB, but its activities raise some concerns, which do not contribute to high public confidence.

The fourth vector (subsection 2.4. Public and private sectors of the economy).

Problem 2.4.1. The existing management model in economic entities of the state-run economy is ineffective, resulting in losses and corruption. The state property policy is not formalized, and there are no individual property policies for state unitary enterprises, business entities under the authorized capital of which the state owns 50 percent or more of shares (stakes).

Problem 2.4.2. Poor transparency of privatization procedures and buyers' breach of sale terms for the privatization target. There is a need for a legislative definition of the list of state-owned objects which are not subject to privatization.

Problem 2.4.3. Insufficient publicly available information about state-owned economic entities utterly degrades the transparency of their activities, complicates public control, and encourages corruption.

Problem 2.4.4. High corruption tolerance in the private sector of the economy driven by a lack of effective administrative, procedural, and legal incentives for business to implement integrity practices; a lack of systematic interaction of business representatives and civil society institutions with government agencies, etc.

The fifth vector (subsection 2.5. Construction, land relations and infrastructure).

Problem 2.5.1. Non-public information on urban planning and land management leads to corruption and allows constructing contrary to legal requirements.

Problem 2.5.2. Lack of public information on cultural heritage sites and collisions in laws on urban planning and monument protection result in abuse and real estate development on cultural heritage sites.

Problem 2.5.3. Imperfect system of state construction control and regulation encourages the emergence of corrupt practices.

Problem 2.5.4. Formation procedure for land plots is complicated and comes with excessive discretion.

Problem 2.5.5. Procedure for collecting land tax and leasing state and communal land is succeeded by corruption risks because of giving them for use below market.

Problem 2.5.6. Free procedure for changing the designation of land plots stimulates corruption when making relevant decisions.

Problem 2.5.7. Lack of a procedure for sale of state-owned and communal land plots or land titles (lease, superficies, emphyteusis) via electronic auctions under uncontrolled distribution of agricultural land.

Problem 2.5.8. Free privatization of state and communal land is a source of corruption in land relations.

Problem 2.5.9. Excessive concentration of powers in the central executive body implementing the state policy on land relations encourages a conflict of interest and widespread abuses.

Problem 2.5.10. Imperfection of available control tools and lack of transparency in road construction, repair and operation.

The sixth vector (subsection 2.6. The defense sector).

Problem 2.6.1. Non-transparent and inefficient use and disposal of defense lands and real estate in the military-industrial complex, as well as surplus movable military property, intellectual property; uncontrolled fuel consumption, which is procured for the needs of the Armed Forces.

Problem 2.6.2. Procurement of defense goods, works and services is implemented amidst an excessive classification regime and has a low level

of competition, which contributes to the abuse and unreasonable spending of budget funds.

Problem 2.6.3. Ineffective model of control over defense products during manufacture does not allow averting the supply of defective samples of weapons and military equipment on time and in full.

Problem 2.6.4. Inefficient use of budget funds and abuses when accommodating service personnel.

Problem 2.6.5. Corruption risks in the formulation and implementation of personnel policy in the defense sector during conscription (admission) to military service, admission to higher military educational institutions, training and service abroad, holding staffing measures, and granting state awards.

The seventh vector (subsection 2.7. Health protection, education and science and social protection).

Problem 2.7.1. Patients and doctors do not receive pharmaceuticals and medical devices on time and in full, in particular, due to incomplete transition to a new system of arrangement and control of medical procurement and partially regulated processes for determining needs and pharmacy inventory.

Problem 2.7.2. Patients do not receive the appropriate treatment abroad, as well as during the provision of medical care involving transplantation, because of corrupt practices caused by poor regulation of the relevant procedures and non-transparent accounting.

Problem 2.7.3. Electronic health record is poorly integrated with other databases, which allows for abuse during the implementation of some functions (namely, the provision of disability benefits, preventive and mandatory medical examinations, and the establishment of a disability group).

Problem 2.7.4. Non-transparent recruitment procedures in health facilities diminish competition and allows for corruption amidst appointment to such positions.

Problem 2.7.5. Access to educational institutions and the course of the educational process are marked by corruption risks. The award of academic degrees and ranks often come with corrupt practices and other manifestations of dishonesty.

Problem 2.7.6. The sector of education and science is characterized by conflicts of interest during the formation and implementation of state policy.

Problem 2.7.7. There is a lack of proper accounting and transparency in using funds provided in budgets of all levels for social protection of all categories of social benefit recipients.

In addition to the second section of the Program, the specification of anti-corruption priorities in Ukraine is also available in Chapter 3 “Ensuring the inevitability of responsibility for corruption”.

Thus, in subsection 3.1 Disciplinary responsibility, there is a problem 3.1.1. Violation of the anti-corruption legislation is not always regarded in practice as a disciplinary offense; most entities subject to the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” get away with disciplinary penalties.

Subsection 3.2 Administrative liability. Problem 3.2.1. Some rules, prohibitions and restrictions established by the anti-corruption legislation lack legal liability measures. Articles 172⁴-172⁹, 212¹⁵, 212²¹ of the Code of Ukraine on Administrative Offenses have shortcomings that significantly decrease their support and preventive potential, as well as the effectiveness of the NACP, the National Police, the Prosecutor’s Office, and courts.

Subsection 3.3. Criminal liability

Problem 3.3.1. Some provisions of criminal law related to criminal liability for corruption criminal offenses contradict specific international standards and are not consistent with each other and with criminal procedural legislation and the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”.

Problem 3.3.2. Low efficiency and quality of the pre-trial investigation of corruption and corruption-related criminal offenses (a significant proportion of such proceedings last for years) is due to the excessive complexity of individual procedural actions. A set of procedures for conducting investigative (search) actions are burdensome and can be simplified by referring to the practice of the European Court of Human Rights. Sufficient guarantees of institutional and operating independence have not yet been introduced for NABU and SAPO. Therefore, NABU cannot independently collect information from electronic communication networks and hence faces obstacles when implementing expert evaluation for the purposes of criminal proceedings.

Problem 3.3.3. The legislation regulating the ARMA activity teems with numerous gaps and corruption risks. Underperformance of transferring assets to ARMA’s management to preserve their economic value, as well as the processes of preventing and countering the legalization of illegal funds. Guarantees of ARMA’s independence and institutional capacity need to be essentially strengthened. The established procedure for the competitive selection of the ARMA Chairperson does not ensure impartiality and selection on merits, and the procedure for establishing the competitive commission is marked by the risks of recognizing it as such that contradicts the Constitution of Ukraine. The list of grounds for dismissal of the ARMA Head is too broad and does not guarantee their independence from improper interference in activities. One of the mechanisms for monitoring its performance – an external independent assessment of performance efficiency – has never been carried out.

Problem 3.3.4. The overall dynamics of court proceedings in cases of corruption and corruption-related criminal offenses is low. There is no

established practice of considering relevant criminal proceedings. There are multiple cases when trial participants abuse their procedural rights.

It is worth noting that the above list of priority anti-corruption areas cannot be called exhaustive. For example, it lacks such an essential component as energy economy (on January 16, 2023, NABU and SAPO completed an investigation on suspicion of 15 persons involved in abuses using the so-called Rotterdam+ formula under which electricity consumers illegally overpaid more than UAH 20 billion during 2018–2019)⁴. Moreover, the sixth priority area “Defense sector” does not cover abuses occurring during the war in domestic Centers for Recruitment and Social Support (former military enlistment offices). In particular, on July 25, President of Ukraine V. Zelensky reported on the “disappointing results” of the inspection of military committees⁵.

The specific vectors and problems can be gathered into a single system of anti-corruption priorities, consisting of several blocks. The first block concerns shortcomings in direct organization and functioning of anti-corruption bodies (for example, ARMA, which, in addition to complete omissions, before the Vilnius NATO Summit on July 11–12, 2023, was led by a person with, mildly speaking, an ambiguous reputation that provoked indignation of the Ukrainian public and dissatisfaction of our Western partners, primarily the United States)⁶. The second block characterizes the workflow management in courts and law enforcement agencies that are involved in the anti-corruption system. The third one is related to the performance of control and supervisory bodies with the highest indicators of corruption risks and manifestations (State Customs Service of Ukraine, State Tax Service of Ukraine). The fourth block consists of priorities of the economic, political, and socio-cultural sectors, the totality of which should be under the constant preventive and protective influence of the central anti-corruption institutions of Ukraine. The fifth block accumulates the most crucial state component during the war, namely the

⁴ Справа «Роттердам+»: НАБУ і САП завершили розслідування другого епізоду. *Економічна правда*. 2023. 16 січня. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/01/16/696015/>.

⁵ Зеленський повідомив про «невтішні результати» перевірки військкомів. *Радіо Свобода*. 2023. 25 липня. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-viyskkomu-zelenskyu/32518907.html>.

⁶ Крицька І. Проблеми не закінчуються. Черговий відбір на посаду директора АРМА відбувся зі скандалом через бекграунд переможниці. Що з холдингом конфіскованих активів буде далі. *Forbes Ukraine*. 2023. 30 червня. <https://forbes.ua/money/problemi-ne-zakinchuyutsya-chergoviy-vidbir-direktora-arma-proyshov-zi-skandalom-cherез-bekgraund-peremozhni-ti-shcho-z-kholdingom-konfiskovanih-aktiviv-bude-dali-30062023-14509>.

defense sector, because every corruption case in this sector can be equated with an invisible shot in the back of the state, the effects of which can be no less severe than obvious blows from an external aggressor.

Taking into account the above, the defense sector of Ukraine unconditionally leads in the so-called rating of anti-corruption priority amidst the large-scale war.

REFERENCES

1. Антикорупційна система. *Антикорупційна енциклопедія* / Офіс доброчесності НАЗК. URL: <https://prosvita.nazk.gov.ua/encyclopedia/antukoruptsiyna-systema-v-ukrayini#:~:text=>.

2. Зеленський повідомив про «невтішні результати» перевірки військомів. *Радіо Свобода*. 2023. 25 липня. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-viyskkomu-zelenskyu/32518907.html>.

3. Індекс сприйняття корупції – 2022. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org>.

4. Крицька І. Проблеми не закінчуються. Черговий відбір на посаду директора АРМА відбувся зі скандалом через бекграунд переможниці. Що з холдингом конфіскованих активів буде далі. *Forbes Ukraine*. 2023. 30 червня. <https://forbes.ua/money/problems-ne-zakinchuyutsya-chergoviy-vidbir-direktora-arma-proyshov-zi-skandalom-cherez-bekgrund-peremozhnitsi-shcho-z-kholdingom-konfiskovanikh-aktiviv-bude-dali-30062023-14509>.

5. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 р. № 220 / Кабінет Міністрів України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.

6. Справа «Роттердам+»: НАБУ і САП завершили розслідування другого епізоду. *Економічна правда*. 2023. 16 січня. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2023/01/16/696015/>.

Information about the author:

Kurinni Yevhen Volodymyrovych,

Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of Administrative
and Commercial Law
Zaporizhzhia National University

**PREVENTION OF CORRUPTION
IN THE FIELD OF HUMAN HEALTH PROTECTION:
ORGANIZATIONAL AND REGULATORY SUPPORT**

Leheza Yu. O.

INTRODUCTION

The proclamation and gradual implementation of the Strategy for Sustainable Development in Ukraine until 2030 establishes the vectors for the development of the healthcare system, which consist in: creating a structural system of medical institutions focused on the interests of patients, which contributes to the provision of medical care in accordance with European standards¹; formation of a responsible attitude of citizens to their own health; guaranteeing the free choice of providers of medical services and medicines of appropriate quality; protecting the interests of the most socially vulnerable segments of the population; establishing a social dialogue between economic entities, consumers of medical services and the state in the functioning of the medical services market.

The introduction of such conceptual ideas for reforming the medical service system is directly correlated with the quality of the formation of staffing for the functioning of healthcare institutions. The problem of the formation of personnel potential and staffing of public authorities was raised in the scientific developments by V.B. Averyanov, Yu.P. Bityak, L.R. Belaya-Tiunova, M.Yu. Vikhlyaev, V.M. Garashchuk, Ye.A. Getman, I. P. Golosnichenko, R.A. Kalyuzhny, I.B. Koliushko, T.O. Kolomoets, V. K. Kolpakov, O.V. Kuzmenko, E.V. Kurinny, M.V. Loshitsky, R.S. Melnik, O. I. Mikolenko, N.G. Nizhnik and etc. The issues of ensuring the effectiveness of staffing in medical institutions were fragmentarily considered in the publications of N.B. Bolotina, O.S. Bulgakov, Yu.M. Bulanova, R.Yu. Grevtsova, M.I. Inshin, M.M. Klemparsky, N.V. Kovalenko, S. G. Stetsenko and others.

¹ Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>; Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

In the previous sections, it was established that the implementation of public administration functions in the health sector should take place at the local and national levels.

At the same time, according to the provisions of the current legislation of Ukraine (“On the Prevention of Corruption”, “On Public Service”, “On Service in Local Self-Government Bodies”, etc.), it is not directly fixed that officials of healthcare institutions, medical workers are persons in positions public service. In particular, according to the provisions of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” (Article 3), among the list of persons subject to its requirements, medical workers can be indirectly reflected by such a subgroup of subjects as “persons who are not civil servants, officials local self-government, but provide public services (auditors, notaries, private executors, appraisers, as well as experts, arbitration managers, independent intermediaries, members of labor arbitration, arbitrators when they perform these functions, other persons specified by law) (p. p. b) point two). However, a direct indication that medical workers, by their administrative and legal status, are public or state employees, which does not exclude the expediency of such an approach, provided that its justification belongs.

1. Functional direction of regulatory and legal support of corruption prevention activities in the field of human health protection

In contrast to the provisions of the current legislation of Ukraine, where medical workers are not defined as subjects of public service, while in accordance with the content of the National Classifier of Professions, in the same section with legislators, senior civil servants, leaders, managers (stewards), there are also leaders in the field of health protection².

The national health care system is a certain unique administrative product, it should reflect the socio-political features of the development of a particular society, state. The health care system in Ukraine is built according to the “single payer” principle, the financing of which should be carried out both from public resources and from private resources. The health care system built on the principle of taxation requires the country’s government to accumulate budgetary resources in order to develop financial plans and strategies to meet the needs of state and communal medical institutions. While the health care system, which functions at the expense of private insurance funds, minimizes state intervention in the processes of its

² Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010 (Додаток А) : Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/va32760910/paran4#n4>.

financing. In some places, medical workers are recognized as civil servants³. In particular, in the UK there is a civil service institution, the system of which includes not only officials of local governments, legal entities of public law, judges, but also officials of institutions of higher education and officials of healthcare institutions of state or communal ownership)⁴. In accordance with Spanish legislation, it is established that medical workers are public servants if they are paid for their activities at the expense of state and local budgets. If the activity of a medical worker is paid in the form of a fee, then such persons do not fall under the characteristics of a public (state) employee⁵. Portugal has a similar approach to understanding the structure of the public service⁶.

That is why, as noted by M. Tsurkan, it is impractical to use an institutional approach to establishing the structure of the public service, which causes a significant narrowing of its content, limiting itself only to the functioning of executive power bodies and local self-government bodies⁷. Instead, scientists justify the feasibility of application to the establishment of the structure of public service through the criteria of the nature of the activity of a powerful entity. And according to this criterion, i.e., the criterion of the implementation of administrative (managerial) functions and powers, medical workers are definitely included in the public service⁸.

A similar approach was also supported in the framework of the scientific developments of I.L. Borodin, which was implemented in accordance with the content of the Concept of the reform of administrative law. The scientists substantiated that the civil service should be classified into: professional civil service, which includes: administrative service as a service in state executive authorities and local self-government; a specialized service, the structure of which includes the judiciary, prosecutors, units of the National Police, the Security Service of Ukraine, diplomatic workers, consulates and embassies, etc.); civil service, consisting of medical, research institutions, institutions of higher education and other institutions of public law. Another

³ Теннер М. Погляд на системи охорони здоров'я у світі. *Громадянин України*. № 22 (229). URL: <http://gukr.com/article2669.html>.

⁴ Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. URL: http://radnuk.info/home/243322013_0531153340.html.

⁵ Теннер Майкл. Погляд на системи охорони здоров'я у світі – 5. *Громадянин України*. № 23 (230). URL: <http://gukr.com/article2678.html>.

⁶ Теннер Майкл. Погляд на системи охорони здоров'я у світі – 7. *Громадянин України*. № 26 (233). URL: <http://gukr.com/article2709.html>.

⁷ Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.

⁸ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.

component of the public service by scientists included non-professional service, which structurally consisted of: elected positions (President of Ukraine, members of the Cabinet of Ministers of Ukraine, people's deputies of Ukraine, etc.); positions of the patronage service (which includes employees of the press service, advisers, assistants, consultants); auxiliary positions of public authorities performing the functions of service and service (referents, secretaries of the court session, etc.)⁹.

Therefore, the public service is called to perform extremely important, strategic tasks of the development of the state and civil society, which is able to ensure the performance of socio-economic, political-legal and cultural functions of regulatory regulation. The establishment of a public service institution in Ukraine requires standardization and harmonization of current legislation in accordance with the requirements of the Association Agreement between Ukraine and the European Union and the Action Plan for the Implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU, approved by Resolution No. 1106 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 25, 2017¹⁰, as well as the Plan for Legislative Support of Reforms in Ukraine, approved by Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine dated June 4, 2015 No. 509-VIII¹¹.

Thus, the basis for establishing the status of a healthcare institution is based on both the content of the activities carried out by its officials (public management functions) and the source of funding for its activities, which establishes a direct connection between the funds of the state and local budgets and the need to recognize such legal entities. persons and their employees by public servants. As part of the ongoing reform of financial decentralization in Ukraine, one of the strategic tasks of its formation is the delimitation of local budget funds from the funds of communal and state healthcare institutions¹². In accordance with the 2016 Healthcare Financing Reform Concept, only the adoption of control measures to ensure the quality of the provision of medical services and their compliance with established

⁹ Бородин І.Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.

¹⁰ Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#Text>.

¹¹ Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>.

¹² Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 № 1013р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/10132016.p>.

European and world standards, which should be carried out through the NHSU, should be within the competence of local governments. In general, supporting the conceptual framework for reforming the system of financing healthcare institutions, it should be emphasized that the mechanism of interaction between local governments, territorial communities and medical institutions in the implementation of functions to combat epidemics, vaccinations, and palliative care for terminally ill patients is ineffective¹³.

In addition, based on the understanding of the content of the services provided in the field of health care as public services, it is necessary to review the regulatory approaches to the establishment of the selection procedure and staffing of medical institutions of state and communal ownership, which requires the introduction of competitive procedures to conclusion of contracts with medical workers, which corresponds to the content of public service.

Therefore, within the framework of a broad understanding of the category of public service, its structure should include both officials of state and local self-government bodies, judicial and law enforcement agencies, and legal entities under private and public law that perform service, management, permitting, registration, law enforcement and law enforcement functions in the field of health care, education, advocacy of human rights and freedoms, provided that their activities are financed from the funds of the State and local budgets¹⁴. The assignment to the structure of the public service of such specific entities as institutions in the field of healthcare, education and science, the provision of legal assistance is based on the principle of ensuring their activities at the expense of the state or a territorial society¹⁵.

The idea of a broad approach to establishing an understanding of the structure of the public service system is supported in scientific research by domestic and foreign scientists. For example, in the thesis of O.S. Bulgakov

¹³ Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf.

¹⁴ Кохан В.П. Правове регулювання атестації працівників за законодавством України : дис. ... к.ю.н. : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харків : ХНУВС, 2011. 218 с.; Реформа государственного управления и государственной службы в Соединенном королевстве : Тематическая подборка материалов. № 25. Центр досліджень адміністративної реформи УАДУ. Київ, 2002. С. 162–163.

¹⁵ Губська О. Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби: рекомендації для України. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки та виклики* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 липня 2018 року. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 104–109.

on the topic "The jurisdiction of the administrative court to resolve cases in the field of public service" (2018), it is noted that the basis for the grouping of officials is the priority of directing their activities to satisfy the public interest, defended in the framework of their implementation of the labor function assigned to them¹⁶.

It should be noted that, in general, the basis for building a national legal system, its division into branches and sub-branches of law is based on the ratio of public and private interests. Thus, public law, as a component of the system of law, regulates social legal relations, characterized by the presence of powerful subjects whose activities are aimed at satisfying social interests and values.

From the point of view of management theory, public (social) interest is considered as the basis for the implementation of the concept of public administration. At the same time, public interest means as a certain criterion for limiting bureaucratic arbitrariness¹⁷.

At the level of application of legislation, attention is also paid to the study of the category of public interest. In this sense, the scientific work by R. I. Raimov "The practice of the European Court of Human Rights in determining the boundaries of the concept of "public interest"" is worthy of attention, where, based on the decisions of the ECtHR, a conclusion is made about the establishment of a system of social needs of strategic importance. Scientists reach the conclusion that the prerogative of the activities of government institutions are aimed at determining the content of justice and legality. Establishing the content of public interest correlates with the institution of social justice and its task is capable of providing manifestations of violations of public order. Consequently, the issue of establishing the content of public enthusiasm, in their opinion, R.I. Raimov refers to the prerogative of state-authoritative public institutions that, on the basis of monitoring, formulate and normatively fix the conceptual foundations for its achievement¹⁸. Such conclusions of the author allow us to interpret the emergence of public interest, its normative consolidation only in conjunction with civil society.

¹⁶ Булгаков О.С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 204 с.

¹⁷ Тернушак М.М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 282–283. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf.

¹⁸ Раїмов Р.І. Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення меж поняття «Публічний інтерес». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 157–162. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.47/part_2/38.pdf.

Thus, the issue of establishing the content of the category of "public interest", its study is an integral part of civil society in its interaction with the state. Public interests are a sign of civil society and the rule of law. While the implementation of state interests is inherent in states with a command-administrative system, which is not aimed at developing statehood in accordance with the principles of the rule of law, legality, social protection and security. Civil society and the rule of law should interact through the creation of mechanisms for the provision of service administrative services, the exercise of competence by subjects of power on the basis of administrative service in general and, in particular, in the field of public health. Therefore, the functioning of civil society, the rule of law and man should be based on maintaining a balance of private and public interests, which is declaratively justified in the scientific conclusions reached in the theoretical studies of such scientists as N.M. Onyshchenko¹⁹, A.M. Kolodiy²⁰, S.M. Tymchenko²¹, S.G. Stestenko²².

In one categorical row, along with the category of "public interest", there are the concepts of "national interest" and "public interest". A. A. Shatilo defines national interests as a certain guideline for the development of the state, as a certain set of values, aspirations and dynamically developing needs inherent in a certain society, depends on the historical and cultural formation of individual groups of people²³. In fact, national interests are a historically determined basis for the formation of a system of public interests, are their "prototype".

Obviously, the public interest of the Ukrainian state is to ensure the dominance of the idea of observing the postulate that a person, his life and health are the highest social value. In establishing the content of public interest in matters of ensuring public health, it is important to observe the idea of social partnership and social responsibility, which should be based on the observance of the parity of personal needs, the interests of the goal of obtaining profit and the urgent need for the formation and education of a healthy generation, whose members consciously understand the priority

¹⁹ Оніщенко Н. До питання про пошук балансу у співвідношенні громадянського суспільства та держави. *Право України*. 2014. № 4. С. 55–62.

²⁰ Колодій А. Громадянське суспільство: ознаки, структурні елементи, співвідношення із державою. *Право України*. 2014. № 4. С. 9–16.

²¹ Тимченко С.М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2001. 232 с.

²² Стеценко С. Громадянське суспільство та соціальна держава: проблеми взаємодії. *Право України*. 2014. № 4. С. 71–80.

²³ Шатило О.А. Историчний генезис категорії «національний інтерес». *Статистика України*. 2013. № 4. С. 53–57.

of healthy thinking and lifestyle, do not allow manifestations of dominance of their own interests in the implementation of managerial functions and tasks in general, and in particular, in the field of corruption prevention.

The rationale for this conclusion is based on the scientific developments of such scientists as V.A. Krivolapchuk²⁴, M.M. Ibragimov, I.I. Podik²⁵, V.V. Yurovska²⁶ etc. In particular, in the scientific works of V.V. Yurovska, it is established that the development of modern society and the state should be based on maintaining the balance of private and public interests, service regulation of management-authority relations, the introduction and guarantee of the dominance of the idea of social partnership and dialogue²⁷.

Therefore, the given considerations allow us to conclude that the public interest of the Ukrainian state is to ensure the realization of the idea of recognizing a person, his life and health as the highest social value, which, in particular, requires the creation of an effective system of providing medical services and medical assistance, free from corruption risks and the negative consequences of committing corrupt acts. An attempt at the regulatory and legal level to consolidate such a conclusion was the Law of Ukraine “On the Public Health System”, the functional direction of which is “strengthening the health of the population, preventing diseases, improving the quality and increasing the length of life, regulating social relations in the field of public health and sanitary-epidemic well-being of the population”, which requires the introduction of an appropriate administrative-legal mechanism of state supervision (control) in areas of economic activity that may pose a risk to sanitary-epidemic well-being of the population²⁸. It should be emphasized that the negative results of the functioning of the public health system should be associated not only with the dishonesty of the activities of economic entities, but also with the creation of grounds for making managerial decisions in the field of using public financial resources for the purchase of medical devices and medicines for the needs of socially unprotected segments

²⁴ Криволапчук В.О. Сучасний погляд на методи адміністративного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. С. 184.

²⁵ Ібрагімов М.М., Подік І.І. Комунікативно-дискурсивна методологія в сучасному юридичному нормотворенні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1 (13). С. 50–62.

²⁶ Юровська В.В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 188–192.

²⁷ Юровська В.В. Диспозитивний метод адміністративного права як орієнтир подальших реформаційних процесів у сфері публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 6 (1). С. 170–176. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2017_6%281%29_40.

²⁸ Про систему громадського здоров'я : Закон України від 6 вересня 2022 року № 2573-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>.

of the population or for the needs of the Armed Forces. The healthcare sector requires not only the adoption of measures to implement state control and supervision over the activities of business entities providing medical services, engaged in the production of pharmaceutical products, but also the optimization of activities to prevent manifestations of corruption in this area, to overcome the latency of such acts.

The conceptual postulate of today is the proclamation at the constitutional level of the provision that human health is determined by the highest social value, and therefore the scope of ensuring its protection should be attributed to the totality of public interests of society, the satisfaction of which requires the state to take appropriate administrative and legal regulatory measures, including the creation of effective prevention mechanisms.

The construction of the structure of the public service should be carried out not according to the institutional principle, but according to the functional content of the activities of persons of public law, which allows us to conclude that it is advisable to include the medical service in the scope of the legislation on the prevention of corruption.

These considerations substantiate the expediency of introducing reform approaches to understanding the medical service as a kind of public service, which is associated with the achievement of meeting the public (social) interests of a person in taking measures to protect his life and health, which is recognized according to the legislation of Ukraine as the highest social value.

According to the legal regulation of the provision of primary health care and emergency medical care, it is necessary to focus on the extremely important importance that is assigned to the persons providing it. Activities for the provision of medical care and services require medical workers to comply with the requirements of official professional ethics and bioethics, which affect the quality of ensuring constitutional human rights and freedoms. The conditions of martial law exacerbate the problem of ensuring the personnel and organizational adequacy of the functioning of medical institutions to provide a person with high-quality and affordable medical services.

However, even wartime conditions are not an obstacle to the spread and presence of corruption risks in the health care sector. For example, the issue of the corruption of the system of medical and social expert commissions regarding the passing of medical examinations, including the issue of determining the disability of a person, in particular, injured as a result of participation in military events, is widely discussed²⁹. The lawlessness of the medical and social commissions is limited by measures of judicial and administrative control, which is often not able to show the proper level of

²⁹ Питання медико-соціальної експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1317-2009-п#Text>.

legal effectiveness. At the regulatory level, it is common practice to create a special “hot” line of the Ministry of Health of Ukraine as a means of administrative control, where complaints are received about the results of the activities of medical and social expert commissions³⁰.

In addition, in order to protect subjective public and private human rights under martial law on the territory of Ukraine, a simplified procedure has been introduced, which is carried out, among other things, on the basis of a documentary analysis of the content of medical documents on the state of health of a person, implemented on the basis of extraterritoriality³¹. The term of validity of a conclusion on disability for a person whose disability was established before the declaration of martial law, such a decision of the medical and social expert commission is extended for the duration of such administrative-legal regime, as well as for the next six months from the moment of its end, with the preservation of the corresponding social benefits. The decision of medical and social expert commissions can be appealed within one month. In the administrative procedure, the appeal of the decision of the medical and social expert commissions can be appealed directly to the subject of authority, or to the commission higher in terms of administrative and legal status – the regional level. According to the administrative procedure, the re-examination is carried out by the medical and social expert commission that accepted the preliminary opinion. In the event that it is not supported by the applicant again, the administrative procedure of appeal takes place to the Central MSEC of the Ministry of Health of Ukraine. In case of difficulty in carrying out a medical and social expert assessment of a person’s state of health, the Central Medical and Social Expert Commission of the Ministry of Health or the regional MSEC can initiate a collegial review of medical documents and carry out an independent expert examination with the participation of specialists from the Ukrainian State Research Institute for Medical and Social Problems of Disability (Dnipro) and the Research Institute for the Rehabilitation of the Disabled (Vinnytsia)³². However, at the same time, the conclusions

³⁰ МОЗ: Рішення МСЕК можна оскаржити. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-rishennia-msek-mozhna-oskarzhyty>.

³¹ Деякі питання порядку проведення медико-соціальної експертизи на період дії воєнного стану на території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 березня 2022 р. № 225. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2022-п#Text>.

³² Про внесення до деяких постанов Кабінету Міністрів України змін щодо строку повторного огляду осіб з інвалідністю та продовження строку дії деяких медичних документів в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2022 р. № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/390-2022-п#Text>.

of the mentioned research institutions are of a recommendatory nature and are essentially a consultative act. It is permissible to challenge decisions, actions or inaction of medical and social expert commissions in court, in accordance with the procedure provided for by the current The Code of administrative proceedings of Ukraine³³.

In particular, in case No. 1640/2396/18, the resolution of the Administrative Court of Cassation as part of the Supreme Court dated January 20, 2021 was adopted, justifying the position regarding the need for an administrative procedure to appeal decisions, actions or inactions committed as a result of official negligence and negligence of the central apparatus of the Ministry of Health of Ukraine³⁴.

The presence of a well-established public tradition regarding the “closedness”, “family nature” of the medical profession, despite the existence of a procedure for judicial and administrative appeal, actually leads to a low level of efficiency in exercising the function of public control over activities in the healthcare sector.

The above problematic issues of the functioning of medical institutions in pre-war, military and post-war conditions require the introduction of a number of organizational and regulatory areas for reforming the administrative mechanism to prevent corruption in the healthcare sector.

To the organizational directions of improvement of the administrative and legal mechanism for preventing corruption in the healthcare sector, it is necessary to take a number of appropriate actions and management decisions. In particular, in the current conditions of martial law and in the conditions of the post-war reconstruction of Ukraine, it is necessary to introduce the practice of ensuring the implementation of public control tools, which in modern conditions include the creation of opportunities to file a complaint not only through the use of the so-called “hot” lines of the Ministry of Health of Ukraine and its territorial departments, but also through the forms of filing an electronic complaint through the online port.

In addition, the tools for exercising public control, which should be extended in modern national practices, include periodic reporting by the management of the management bodies of medical institutions on the effectiveness of implementing the strategy for their development and formation, which is now being carried out fragmentarily. It is obvious that the effectiveness of reporting to the public requires medical institutions,

³³ Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV.

³⁴ Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20 січня 2021 року у справі № 1640/2396/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94296633>.

within the content of their development strategy, to provide for the problem of preventing corruption in the healthcare sector as a separate section.

The organizational directions for improving the administrative and legal mechanism for preventing corruption in the healthcare sector include the creation of appropriate conditions for the implementation of the policy of financial decentralization of the use of public funds received as part of the procedure for creating guarantees for the provision of quality medical services, and the system of voluntary medical insurance premiums.

Organizational directions for improving the efficiency of staffing of medical institutions, which will positively affect the implementation and processes of preventing corruption, is the further integration of educational and research activities in accordance with European and international standards for the provision of healthcare services in accordance with the public interests and needs of the population, as well as in accordance with the needs of the post-war reconstruction of Ukraine, requiring activation and improvement of the quality of the functioning of the public health system, disease prevention and timely response to them by the state and other public authorities.

2. Measures in the field of prevention of corruption in the field of human health protection

The effectiveness of organizational directions aimed at ensuring the effectiveness of activities to prevent corruption in the healthcare sector depends on further digitalization and digitalization processes. In the field of healthcare, it is necessary to ensure the security of public information resources through the construction and operation of a single medical information space. In addition, raising the standards for the provision of medical services is associated with the use of the latest infrastructural and technical means that create conditions for the implementation of the principles of convenience and transparency in the circulation of information about the state of health of a person, the features of his treatment, the content of his diagnoses, etc.

Ensuring the prevention of corruption in the field of healthcare related to the implementation of pharmaceutical activities, the financing of public procurement of medicines and medical devices is associated with the formation of a single unified body that is obliged to carry out an expert assessment of the objects proposed for tenders to be financed from the state and local budgets. The functioning of such an independent institution will create conditions both for overcoming corruption risks associated with the use of public finances that are allocated for the purchase of medicines and medicines, and will contribute to the formation of an atmosphere of fair competition in the pharmaceutical and medical services market, and the intensification of clinical and expert research.

Prevention of corruption in the healthcare sector requires ensuring the effectiveness of preventing corruption risks at the local level, in particular, within the framework of the functioning of medical institutions. At the local level, the decision to form a specially authorized entity for the prevention of corruption in accordance with the order of the NAPC dated May 27, 2021 No. 277/21 is made by the head of an institution – private or public property. Therefore, this provision indicates a dispositive approach to understanding the expediency and obligation of functioning within the institution³⁵.

The creation of authorized divisions (authorized persons) in the field of corruption prevention is imperative for the functioning of: the Office of the President of Ukraine, the Apparatus of the Verkhovna Rada of Ukraine, the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Secretariat of the Human Rights Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine; apparatuses of the National Security and Defense Council of Ukraine, the activities of the Accounting Chamber, the Supreme Court, the High Anti-Corruption Court, the Constitutional Court of Ukraine, the National Bank of Ukraine, the Individual Deposit Guarantee Fund; the secretariat of the High Council of Justice, the High Qualification Commission of Judges of Ukraine; apparatuses and territorial bodies of public administration; apparatus of the Council of Ministers of the Autonomous Republic of Crimea, apparatuses of executive bodies of the Autonomous Republic of Crimea; regional state administrations; apparatuses of local councils of deputies; enterprises, institutions and organizations that organize the administration of the state body; state trust funds (Article 13-1 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption")³⁶. Consequently, institutions in the field of healthcare do not belong to subjects where the activities of the commissioner in the field of preventing corruption are optional, and are created dispositively.

The decision of the head of the institution to create a commissioner in the field of prevention is dispositive. At the same time, this approach actually creates a situation where there are no means of local control over possible manifestations of corruption offenses within the legal entity. The decision of the head of a legal entity in general and, in particular, the head of a healthcare institution limits the possibility of exercising the functions of public control. In order to realize the opportunities for the implementation of the functions of public control, it is necessary to provide in Article 13-1

³⁵ Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : Наказ НАЗК від 27.05.2021 р. № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n7>.

³⁶ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n1295>.

of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” a provision that a specially authorized body should function in health care institutions of regional significance, which is obliged to take measures to prevent corruption manifestations. To do this, it is proposed to supplement the first part of Article 13-1 of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” with the phrase “in state healthcare institutions”.

Ensuring the effectiveness of the activities of the commissioner in the field of corruption prevention requires the introduction of: interact with the media on the placement of reporting documentation on the functioning of a medical institution; carry out communication measures to implement the strategic objectives of the state anti-corruption policy; organize trainings, seminars, round tables, conferences, etc.³⁷ The subject of scientific and practical measures to prevent corruption can be: interpretation and clarification of the provisions of the current legislation of Ukraine; formation at the proper level of professional ethics of medical workers; optimization of directions for resolving real and potential conflicts of interest, etc.

At the stands for the placement of official information about the activities of a medical institution, as well as on its official Internet resources, contact information should be displayed on the possibility of filing a complaint (statement) about a potential and real conflict of interest, about a corruption offense or an offense related to corruption, in particular, in the form of an anonymous message, or”. Requires the publication on the official information resources of the medical institution of internal documents on its activities, including the implementation of personnel selection for vacant positions.

Consequently, the organizational and legal directions for ensuring the effectiveness of the administrative foundations for preventing corruption in the field of human health care should be directed to revising the normative approaches to understanding the content of the medical service as a kind of public service, which will have functional consequences for the transformation of the procedure for selecting and staffing medical institutions of the state and municipal form of control, optimization and ensuring the security of public information resources and transparency in the implementation of public procurement of medicines and medical devices.

CONCLUSIONS

The provision of health care is the result of a complex interaction between numerous actors in the health sector. Corruption undermines effective health care delivery, and countering corruption in the health

³⁷ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : Рішення НАЗК від 13.07.2017 р. № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17#Text>.

sector has the potential to strengthen health systems where they have historically been weak. However, due to the complexity and heterogeneity of healthcare systems around the world, a comprehensive understanding of the systemic structures that underlie particular cases and patterns of corrupt behavior is essential to developing an effective anti-corruption strategy for Ukraine. Anti-corruption strategies developed without this understanding are unlikely to lead to significant improvements and may weaken the national health system. Therefore, corruption in the healthcare sector is a problem that requires a systematic approach to develop and successfully implement anti-corruption strategies and obtain results that will lead to a sustainable improvement in the national healthcare system and, as a result, the health of the population.

REFERENCES

1. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/722/2019#Text>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Національний класифікатор України. Класифікатор професій ДК 003:2010 (Додаток А) : Наказ Держспоживстандарту України від 28.07.2010 р. № 327. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/va32760910/page4#n4>.
4. Теннер М. Погляд на системи охорони здоров'я у світі. *Громадянин України*. № 22 (229). URL: <http://gukr.com/article2669.html>.
5. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. URL: http://radnuk.info/home/243322013_0531153340.html.
6. Теннер М. Погляд на системи охорони здоров'я у світі – 5. *Громадянин України*. № 23 (230). URL: <http://gukr.com/article2678.html>.
7. Теннер М. Погляд на системи охорони здоров'я у світі – 7. *Громадянин України*. № 26 (233). URL: <http://gukr.com/article2709.html>.
8. Цуркан М.І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : монографія. Харків : Право, 2010. 216 с.
9. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ : Конус Ю, 2007. 735 с.
10. Бородін І.Л. Дисциплінарна відповідальність та дисциплінарне провадження. *Право України*. 2006. № 12. С. 93–97.
11. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони :

Постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#Text>.

12. Про План законодавчого забезпечення реформ в Україні : Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/509-19#Text>.

13. Про схвалення Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. № 1013р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/10132016р>.

14. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України. URL: http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf.

15. Кохан В.П. Правове регулювання атестації працівників за законодавством України : дис. ... к.ю.н. : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Харків : ХНУВС, 2011. 218 с.

16. Реформа государственного управления и государственной службы в Соединенном королевстве : тематическая подборка материалов. № 25. Центр досліджень адміністративної реформи УАДУ. Киев, 2002. 188 с.

17. Губська О. Зарубіжний досвід правового регулювання працевлаштування та проходження публічної служби: рекомендації для України. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки та виклики* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 5–6 липня 2018 року. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 104–109.

18. Булгаков О.С. Юрисдикція адміністративного суду щодо вирішення справ у сфері публічної служби : дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 204 с.

19. Тернуцак М.М. Зміст категорії «публічний інтерес» в адміністративно-судочинському провадженні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 282–283. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/86.pdf.

20. Раїмов Р.І. Практика Європейського суду з прав людини щодо визначення меж поняття «Публічний інтерес». *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2017. Вип. 47. Т. 2. С. 157–162. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.47/part_2/38.pdf.

21. Оніщенко Н. До питання про пошук балансу у співвідношенні громадянського суспільства та держави. *Право України*. 2014. № 4. С. 55–62.

22. Колодій А. Громадянське суспільство: ознаки, структурні елементи, співвідношення із державою. *Право України*. 2014. № 4. С. 9–16.

23. Тимченко С.М. Теоретико-правові проблеми взаємодії громадянського суспільства і правової держави в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Запоріжжя, 2001. 232 с.

24. Стеценко С. Громадянське суспільство та соціальна держава: проблеми взаємодії. *Право України*. 2014. № 4. С. 71–80.

25. Шатило О.А. Історичний генезис категорії «національний інтерес». *Статистика України*. 2013. № 4. С. 53–57.

26. Криволапчук В.О. Сучасний погляд на методи адміністративного права. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. С. 184–192.

27. Ібрагімов М.М., Подік І.І. Комунікативно-дискурсивна методологія в сучасному юридичному нормотворенні. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2017. № 1 (13). С. 50–62.

28. Юровська В.В. Метод адміністративного права: теоретико-правовий аналіз. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 188–192.

29. Юровська В.В. Диспозитивний метод адміністративного права як орієнтир подальших реформаційних процесів у сфері публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 6 (1). С. 170–176. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pjuv_2017_6%281%29_40.

30. Про систему громадського здоров'я : Закон України від 6 вересня 2022 року № 2573-IX. URL :<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#Text>.

31. Питання медико-соціальної експертизи : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2009 р. № 1317. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1317-2009-п#Text>.

32. МОЗ: Рішення МСЕК можна оскаржити. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/moz-rishennia-msek-mozhna-oskarzhyty>.

33. Деякі питання порядку проведення медико-соціальної експертизи на період дії воєнного стану на території України : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 березня 2022 р. № 225. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2022-п#Text>.

34. Про внесення до деяких постанов Кабінету Міністрів України змін щодо строку повторного огляду осіб з інвалідністю та продовження строку дії деяких медичних документів в умовах воєнного стану : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 2022 р. № 390. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/390-2022-п#Text>.

35. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV.

36. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 20 січня 2021 року у справі № 1640/2396/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94296633>.

37. Про затвердження Типового положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції : Наказ НАЗК від 27.05.2021 р. № 277/21. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0914-21#n7>.

38. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n1295>.

39. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції : Рішення НАЗК від 13.07.2017 р. № 317. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0317884-17#Text>.

Information about the author:

Leheza Yuliia Oleksandrivna,

Doctor of Law,

Professor at the Department of Civil,

Economic and Environmental Law

Dnipro University of Technology

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ДЕЛІКТАМ ЯК СКЛАДОВА ЧАСТИНА СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Мех Ю. В., Белєвцева В. В.

З моменту отримання незалежності Україна пройшла складний шлях протистояння корупційним деліктам, що є невід'ємною складовою частиною сектору безпеки. З 2014 р. відбувається послідовне реформування в антикорупційному напрямі, зокрема через формування низки спеціалізованих органів антикорупційного призначення – Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. В умовах глобалізації нормативні заходи, спрямовані на запобігання корупції, потребують належного доктринального опрацювання. Не виключенням є вивчення адміністративно-правового механізму протидії корупційним деліктам. Загалом корупційна проблематика досліджувалась В.Б. Авер'яновим, О.М. Бандуркою, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяком, В.В. Галуцько, В.М. Гарашуком, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаковим, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінним, Р.С. Мельником, О.І. Миколенко, В.Я. Настюком, Д.В. Приймаченко, О.Б. Червяковою, Р.В. Шаповалом та іншими ученими.

Дослідженню питання окреслення, реалізації й удосконалення засобів попередження адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, на нашу думку, має передувати момент визначення взагалі поняття адміністративно-правового механізму протидії останнім. Цей механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, становить собою систему правових засобів, інтегрованість та організованість яких дозволяє послідовно й ефективно забезпечити правове регулювання суспільних відносин шляхом застосування норм адміністративного права.

У правовій доктрині існують різні точки зору на складники такого механізму протидії. Так, З.С. Гладун вважає, що адміністративно-правовий механізм боротьби з корупцією включає встановлення норм права, що забороняють учинення корупційних правопорушень, запровадження заходів адміністративно-правової відповідальності у випадку скоєння таких діянь, а також перелік повноважень правоохоронних

органів, які ведуть боротьбу з корупцією¹. Наведене визначення адміністративно-правового механізму протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, нами сприймається дещо критично з огляду на його вузьку спрямованість.

Доктринальне бачення дієвого механізму протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, шляхом реалізації певних засобів характеризується широкою інтерпретацією. Дослідження в подальшому питання попередження зазначених правопорушень в органах державної влади й органах місцевого самоврядування буде вестися нами з огляду на визначення адміністративно-правового механізму протидії корупційним правопорушенням як системи правових засобів, які інтегровані й організовані в такий спосіб, що дозволяє послідовно й ефективно провадити діяльність із протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, за допомогою засобів адміністративно-правового характеру.

Під засобами, що включаються в механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, слід розуміти цілеспрямований комплекс дій. Такими засобами виступають заходи організаційно-правового характеру й адміністративного впливу. Останні становлять собою примусові заходи, застосовувані до фізичних і юридичних осіб уповноваженими державними органами та їх посадовцями з метою попередження і припинення встановлених законом або іншим нормативно-правовим актом правил і норм у різних сферах життєдіяльності.

Адміністративно-правовий механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це система правових засобів, інтеграція та організованість яких дає змогу уповноваженим суб'єктам послідовно й ефективно здійснювати діяльність із протидії таким правопорушенням в органах державної влади й органах місцевого самоврядування за допомогою заходів організаційно-правового характеру й адміністративного примусу. Водночас варто відмітити, що зазначені заходи належить застосовувати представникам окремих об'єднань громадян, наділеним деякими адміністративно-владними повноваженнями².

Розрізняючи в адміністративно-правовому механізмі боротьби з корупцією заходи адміністративного примусу й організаційно-правові, С.С. Рогульський вважає, що основним організаційно-правовим заходом

¹ Гладун З.С. Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення : проблемна лекція. Тернопіль, 2000. С. 5.

² Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. С. 41.

впливу є створення дієвої системи органів цієї боротьби. Він пропонує створити єдиний центральний орган виконавчої влади для боротьби з корупцією, якому будуть підпорядковані інші органи.

Усі інші організаційно-правові заходи боротьби з корупцією учений поділяє на дві групи: 1) заходи організаційного характеру, спрямовані на поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави і прирівняних до них осіб; 2) заходи, спрямовані на поведінку юридичних і фізичних осіб. До першої групи заходів він зараховує удосконалення роботи апарату державного управління, ротацию кадрів, усунення дискримінації під час прийому на державну службу, підвищення оплати праці працівникам органів державного управління та ін. До другої групи – проведення роз'яснювальної роботи серед громадян з метою підвищення їх правової свідомості, стимулювання громадян, які повідомляють про вчинення корупційного правопорушення тощо³.

У процесі роботи над розглядуваним питанням нами було встановлено, що організаційно-правові заходи протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, подібні до такого заходу адміністративного примусу, як запобігання. Так, схожою видається їх мета – профілактика й запобігання корупційних правопорушень. Як заходи запобігання (попередження), так і організаційно-правові заходи застосовуються до вчинення правопорушення і з ним не пов'язані, на відміну від заходів припинення правопорушення та відповідальності за нього.

Саме такий характер цих 2-х різновидів заходів став причиною того, що в дослідженнях учених не завжди йдеться про організаційно-правові заходи, а розглядаються тільки заходи адміністративного примусу. До заходів запобігання включаються й заходи організаційно-правового характеру. Доцільно вести мову про існування тривірневості заходів адміністративного примусу – попередження, припинення й відповідальності. Запропоновані вище заходи розглянемо як різновид того чи іншого із вищеназваних заходів.

Ми вважаємо, що особливої уваги потребує визначення заходів попередження адміністративних корупційних правопорушень в органах державної влади й органах місцевого самоврядування. Найчастіше під заходами адміністративного попередження розуміють дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове запобігання виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення суспільної безпеки і громадського порядку, недопущення й боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й на ліквідацію

³ Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. С. 16.

їх наслідків⁴. Отже, зробимо висновок, що досліджувані заходи становлять собою систему (комплекс) дій уповноважених органів або посадових осіб, спрямованих на запобігання (попередження і профілактику) вчинення тими чи іншими суб'єктами правопорушень, передбачених главою 13-А КУпАП.

Пропонуємо всі адміністративно-попереджувальні заходи поділяти на 2 групи: а) заходи, які врегульовані чи повинні бути врегульованими на нормативному рівні (наприклад, заборони, дозволи, що встановлюються з метою запобігання вчиненню корупційних діянь, зокрема заборона займати певні посади протягом відповідного строку); б) заходи, що не врегульовані й не можуть бути врегульовані на нормативному рівні, до яких належать, приміром, антикорупційна освіта й виховання.

Аналізуючи першу групу названих заходів, обов'язковість яких повинна бути закріплена на законодавчому рівні, наголосимо на існуванні не тільки у правовій доктрині, а й у національному законодавстві країн такого заходу попередження корупційних правопорушень, як стимулювання добросовісної поведінки.

Одним з перших міжнародних нормативно-правових документів, у якому йшлося про боротьбу з корупцією, стала Конвенція ООН проти транснаціональної злочинності. Крім того, що цей міжнародний акт наказує учасникам Конвенції криміналізувати корупцію, він містить також положення, які стосовно корупції можна охарактеризувати як профілактичні. Зокрема, у ст. 9 Конвенції («Заходи проти корупції») кожній державі-учасниці в тій мірі, в якій це потрібно й відповідає її правовій системі, пропонується закріпити законодавчі, адміністративні або інші ефективні заходи для сприяння добросовісності, запобігання й виявленню корупції серед публічних посадовців і для покарання за неї.

Досліджувана Конвенція не конкретизує зазначені заходи, залишаючи це на розсуд національних правових систем і національних органів влади, однак сам факт указівки на необхідність профілактичних заходів є вагомим у боротьбі з корупцією. Так, використовуваний у цьому міжнародно-правовому документі термін «сумлінно» знаходить відображення в українському законодавстві, а саме в положенні ст. 5 Закону України «Про державну службу», щоправда, тільки як обов'язкова вимога до службового поведіння, причому морального порядку: «...державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов'язки». Незважаючи на той факт, що, на думку як науковців, так і практиків, нормативне закріплення вищезазначеного

⁴ Адміністративне право : підручник / ред. Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Зуй. Харків : Право, 2012. 179 с.

положення не призведе до дієвих результатів, ми переконані, що покладення в підгрунття будь-якого просування по службі факту сумлінного виконання службових обов'язків (як безпосередньо власне утримання від адміністративних корупційних правопорушень, так і повідомлення про реальні факти) можна вважати реалізацією попереджувальних заходів протидії цим порушенням. У зв'язку з наведеним пропонуємо дану обставину закріпити законодавчо.

До заходів попередження адміністративних корупційних правопорушень в органах державної служби та в органах місцевого самоврядування належить також проведення антикорупційної експертизи. Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів (їх проєктів) має місце фактично в більшості держав-членів Організації Об'єднаних Націй. Водночас у деяких зарубіжних країнах вона здійснюється у процесі юридичної експертизи документа, що проводиться зазвичай у парламентах перед обговоренням законопроєктів.

Законом України «Про запобігання корупції» з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та у їх проєктах чинників, що сприяють або які можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, передбачено розроблення рекомендацій щодо їх усунення і проведення антикорупційної експертизи. Така експертиза здійснюється Міністерством юстиції України. Антикорупційна експертиза проєктів нормативно-правових актів, внесених на розгляд до Верховної Ради України народними депутатами України, здійснюється комітетом останньої, до предмета відання якого належить питання боротьби з корупційними правопорушеннями. Міністерство юстиції України визначає порядок і методологію її проведення, а також порядок оприлюднення її результатів. Обов'язковій антикорупційній експертизі, здійснюваній цим Міністерством згідно із затвердженим ним щорічним планом, підлягають усі проєкти нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України. Указана експертиза є обов'язковою щодо законів, актів Президента й Кабінету Міністрів України у сферах: а) прав та свобод людини і громадянина; б) повноважень органів державної влади й органів місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; в) надання адміністративних послуг; г) розподілу й витрачання коштів Державного й місцевих бюджетів; д) конкурсних (тендерних) процедур.

Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час останньої. Водночас Національне агентство може провадити за власною ініціативою й у встановленому ним порядку антикорупційну експертизу проєктів нормативно-правових актів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України або Кабінету Міністрів

України. Для проведення Національним агентством антикорупційної експертизи Кабінет Міністрів України надсилає йому проекти всіх необхідних нормативно-правових актів. Агентство інформує відповідний комітет Верховної Ради або Кабінет Міністрів України про проведення такої експертизи того чи іншого проекту нормативно-правового акта, що є підставою або для призупинення процедури його розгляду, або для його прийняття, але на строк не менше 10 днів. Громадська рада при Національному агентстві залучається до здійснення ним антикорупційної експертизи. Її результати в разі виявлення чинників, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, підлягають обов'язковому оприлюдненню на офіційному вебсайті цього агентства. За ініціативою фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб може мати місце громадська антикорупційна експертиза чинних нормативно-правових актів та їх проектів. Проведення експертизи чинних нормативно-правових актів та їх проектів, а також оприлюднення її результатів здійснюється за рахунок відповідних фізичних осіб, громадських об'єднань, юридичних осіб або інших джерел, не заборонених законодавством. Результати антикорупційної експертизи, в тому числі громадської, підлягають обов'язковому розгляду суб'єктом видання (прийняття) відповідного акта, його правонаступником або суб'єктом, до якого перейшли відповідні нормотворчі повноваження у тій чи іншій сфері. Національне агентство періодично переглядає законодавство на наявність у ньому корупційних норм і надає Міністерству юстиції України пропозиції для їх включення до плану проведення антикорупційної експертизи, передбаченого ч. 4 цієї статті. До здійснення зазначеного моніторингу Національним агентством можуть залучатися громадські об'єднання й наукові установи (в тому числі й на умовах державного замовлення) на підставі відкритого конкурсу (ст. 55 ЗУ «Про запобігання корупції»)⁵.

Провідну роль у механізмі протидії адміністративним корупційним правопорушенням відіграють такі заходи, як декларування особами, які здійснюють функції держави або місцевого самоврядування, своїх доходів, майна, грошових зобов'язань та урегулювання конфлікту інтересів. Є сенс наголосити, що визначальними заходами попередження адміністративних корупційних правопорушень є сумлінне декларування службовцями своїх доходів та діяльність інституту врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Означене виступає відбиттям і реалізацією принципу прозорості державної служби, заходом, спрямованим не тільки на попередження проявів адміністративних

⁵ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

корупційних правопорушень, а також вагомим чинником виявлення наявних корупційних проявів.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (Резолюція 51/59 Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 12 грудня 1996 р.) є одним із перших світових анти-корупційних стандартів. Вона передбачає, що державна посадова особа відповідно до займаного службового положення, як це дозволено або вимагається законом і адміністративними положеннями, повинна оголошувати або інформувати про особисті активи й зобов'язання, а також (по можливості) відомості про активи і зобов'язання, що належать чоловікові (або дружині) й утриманцям.

Проаналізувавши світовий досвід запровадження правового інституту декларування доходів державних службовців, підкреслимо, що в низці країн Європи на законодавчому рівні запроваджено обов'язкове декларування подарунків особами, які обіймають політичні посади, а в деяких державах усіма публічними службовцями. Приміром, у Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які обіймають політичні й місцеві виборні посади, в Угорщині для членів парламенту, у Великобританії, Іспанії й Німеччині для членів уряду та осіб, які обіймають політичні посади, в Латвії для всіх публічних службовців. Чинovníки у Великобританії зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1% від їх заробітної плати; Німеччині – якщо їх вартість перевищує 5000 євро; Франції – будь-які подарунки незалежно від їх вартості⁶.

З аналізу міжнародного досвіду декларування доходів представниками державної служби, який здійснили М. Погорецький та О. Бусол⁷, відмічаємо схожість у тенденціях запровадження в різних країнах цього інституту попередження адміністративних корупційних правопорушень, як і деяку правову відмінність. Так, у США вищі посадові особи всіх 3-х гілок влади зобов'язані публічно декларувати своє фінансове становище. Якщо вести мову про виконавчу владу, то приблизно 20 тис. чиновників вищого рівня охоплені системою публічного декларування. Їх декларації, що заповнюються щорічно, доступні для засобів масової інформації і громадськості. Будь-який громадянин США, заповнивши заявку встановленого зразка (в якій, зокрема, він

⁶ Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : роз'яснення Міністерства юстиції України від 28.07.2011 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0053323-11>.

⁷ Погорецький М., Бусол О. Удосконалення механізму декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей як один із чинників зниження рівня корупції в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 88–89.

зобов'язується не використовувати отримані дані у протизаконних або комерційних цілях), може отримати копію декларації будь-якого посадовця, на якого поширюється публічна система декларування, починаючи з президента країни. При цьому, якщо обсяг декларації не перевищує 333 сторінок, її копію громадянин отримує безкоштовно.

Паралельно існує й інша система декларування – конфіденційна, призначена для посадовців, які працюють у так званих чутливих сферах, як, наприклад, державні контракти, закупівлі, гранти й ліцензії. Зміст відомостей, що декларуються службовцями цієї системи, закритий для громадськості, доступний лише певним державним органам. До американської декларації, на відміну від вітчизняної, не вноситься заробітна плата службовця. Мета такого документа – засвідчити доходи поза основним місцем роботи. У підсумку, якщо з американської декларації можна дізнатися, яким є фінансове становище службовця, які він має доходи (крім заробітної плати), то з української – максимум того, скільки офіційно заробляє держслужбовець, яку йому виплатили матеріальну допомогу і що в принципі є в нього з того, що може приносити якісь дивіденди. Про реальне ж фінансове становище державного службовця та його сім'ї з української декларації дізнатися неможливо.

Фінансова перевірка державних службовців здійснюється також у країнах світу з різним розвитком як економіки, так і правової сфери (Албанія, Аргентина, Латвія, Румунія, США, Франція та ін.). Наприклад, в Албанії 10 квітня 2003 р. прийнято Закон «Про подання декларацій та аудит майна, фінансових зобов'язань осіб, обраних на виборні посади, та окремих державних службовців». Відповідно до нього декларації зобов'язані подавати вищі державні посадовці, державні службовці й посадові особи органів місцевого самоврядування, судді, прокурори, виконавчі офіцери всіх рівнів і керівники акціонерних компаній, у яких державі належить понад 50% статутного капіталу. Відомості, наведені в деклараціях, перевіряє Головна інспекція з питань декларування й аудиту майна. У Румунії порядок здійснення фінансового контролю осіб, уповноважених на виконання функцій держави, закріплено в Законі «Про Національну антикорупційну агенцію», згідно з яким (як і в Албанії) інформацію про майно подають, крім державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, прокурори, судді та їх помічники, спеціальний, допоміжний персонал судів і прокуратур. Зазначені відомості направляються до Національної антикорупційної агенції, що контролює своєчасність їх подання.

На нашу думку, суть антикорупційного декларування полягає у вирішенні 2-х основних завдань: а) виявити, так би мовити, індикатори корупції – факти, що свідчать про можливе вчинення посадовою особою

адміністративного корупційного правопорушення; б) виявити конфлікт інтересів – ситуацію, за якої особисті інтереси посадовця можуть призвести до необ'єктивного виконання ним своїх службових обов'язків. У подальшому у зв'язку з численними дискусіями щодо змісту й форми декларації, інформації, яка мала нею охоплюватися, спорів стосовно окреслення кола осіб, які повинні надавати такі відомості, форма цього документа на законодавчому рівні зазнала змін.

На сьогодні Законом України «Про запобігання корупції» передбачено обов'язковість декларування доходів особами, уповноваженими на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Водночас вищезазначені особи, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями. Особи, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, зобов'язані наступного року після припинення діяльності подавати в установленому законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. Особа, яка претендує на зайняття вказаної посади, до призначення або обрання на таку посаду подає в установленому цим Законом порядку декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. У випадку виявлення суб'єктом декларування помилки у поданій нею декларації Національне агентство за письмовим зверненням цієї особи надає можливість їх виправити. Ми повністю підтримуємо даний захід з огляду на його спрямованість – прозорість державної й муніципальної служби.

Згідно з положеннями Закону України «Про запобігання корупції» до відомостей, які потребують обов'язкового декларування, належить інформація щодо:

– отриманих (нарахованих) доходів, у тому числі доходів у виді заробітної плати (грошового забезпечення), як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорарів, дивідендів, відсотків, роялті, страхових виплат, благодійної допомоги, пенсії, доходів від відчуження цінних паперів і корпоративних прав, подарунків та інших доходів (п. 7 ч. 1 ст. 46);

– наявних грошових активів, у тому числі готівкових коштів, коштів, розміщених на банківських рахунках, внесків до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах (п. 8 ч.1 ст. 46);

– фінансових зобов'язань, у тому числі отриманих кредитів, позик, зобов'язань за договорами лізингу, розміру сплачених коштів в рахунок основної суми позики (кредиту) й відсотків за позикою (кредитом), зобов'язань за договорами страхування й недержавного пенсійного забезпечення, коштів, позичених іншим особам (п. 9 ч. 1 ст. 46).

Водночас зі змісту положень пунктів 7–9 ч. 1 ст. 46 цього Закону можемо зробити висновок, що вимога надання наведеної інформації поширюється виключно на суб'єкта декларування й ніяк не стосується інших членів його сім'ї, що вбачається недоцільним. Таким чином, законодавець визначив необхідність декларування вищезазначеної інформації виключно самим декларантом, залишивши поза увагою можливість здійснення ним корупційних проявів через інших осіб, зокрема через членів сім'ї.

З огляду на саму суть інституту декларування при відображенні державним службовцем прозорості своєї діяльності необхідним є включення до декларації відомостей щодо:

– отриманих (нарахованих) доходів, у тому числі доходів у виді заробітної плати (грошового забезпечення), отриманих як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорарів, дивідендів, відсотків, роялті, страхових виплат, благодійної допомоги, пенсії, доходів від відчуження цінних паперів і корпоративних прав, подарунків та інших доходів, одержаних як особисто декларантом, так і членами його сім'ї;

– наявних грошових активів, у тому числі готівкових коштів, коштів, розміщених на банківських рахунках, внесків до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, коштів, позичених третім особам, а також активів у дорогоцінних (банківських) металах як особисто в нього, так і в членів його сім'ї;

– фінансових зобов'язань, у тому числі отриманих кредитів, позик, зобов'язання за договорами лізингу, розміру сплачених коштів в рахунок основної суми позики (кредиту) й відсотків за позикою (кредитом), зобов'язань за договорами страхування й недержавного пенсійного забезпечення, коштів, позичених як ним особисто, так і членами його сім'ї.

Питання декларування у правовій доктрині має свою специфіку, причому проблемну. Так, В. Трепак порушує питання браку механізму заповнення декларації стосовно членів сім'ї декларанта у випадку неможливості надання повної достовірної інформації. Він вважає, що логічним видається віднесення до членів сім'ї батьків декларанта, відомості про доходи яких обов'язково треба зазначити в декларації, навіть якщо вони не проживають разом з ним. Однак у цій ситуації варто зважати на те, що декларант, приміром, може перебувати у поганих відносинах з батьками або вони проживають за кордоном, а особу Закон зобов'язує вказати в декларації всі їх доходи за минулий рік. З огляду

на ці обставини вчений пропонує законодавчо закріпити випадки, коли доходи батьків у декларації можна не вказувати. Це може стосуватися й певних інших категорій родичів чи близьких осіб декларанта. Закон має враховувати як життєві ситуації, за яких останній об'єктивно не в змозі відобразити в декларації доходи й витрати таких осіб, так і особисті права останніх. Декларування, на думку науковця, може здійснюватися в нижченаведеному порядку. У декларації особа зазначає, що вона не підтримує зв'язків зі своїми батьками або іншу причину, з якої вона не може вказати їх доходи, й подає цей документ уповноваженому підрозділу, обов'язок якого – встановити, чи відповідає дійсності сам факт неможливості отримання відомостей про доходи батьків. У випадку підтвердження цього факту він має самостійно шляхом надсилання запиту витребувати в державних органах відомості про доходи батьків декларанта й долучити їх до декларації⁸.

Ми теж наголошуємо на недосконалості механізму декларування державними службовцями своїх доходів. Так, незрозумілим видається врегулювання проблеми, коли самому декларантові через ті чи інші причини невідома інформація про майно, доходи й зобов'язання членів його сім'ї з огляду на те, що така ситуація може призвести до надання ним неповної або недостовірної інформації, що створить причину адміністративного корупційного правопорушення.

Ми вважаємо, що процедура оприлюднення відомостей декларантів не тільки є позитивним напрямком антикорупційної політики держави, а й відображає суть здійснення нею фінансового контролю. Таке оприлюднення виступає категорією підзвітності державних службовців перед суспільством, так би мовити, сприяє прозорості державної влади. Ось чому ще раз наголошуємо на обов'язковому оприлюдненні таких відомостей у відповідному джерелі, загальнодоступному для кожного пересічного громадянина (наприклад, у відповідному реєстрі або на сайті, ознайомившись з яким, кожна зацікавлена особа може перевірити належне й сумлінне виконання особами ввірених їм державою службових повноважень, установити факт прозорості у їх діях).

У деяких країнах така позиція не є прийнятною, а інформація, представлена державними й муніципальними службовцями, має конфіденційний характер. Українським вважаємо такий підхід, бо постає питання в такому випадку про причинність неможливості вільного оприлюднення відомостей, адже це як спричинює зневіру суспільства у прозорості державної влади взагалі, так і служить додатковим чинником подачі можливої неправдивої інформації декларантом.

⁸ Трепак В. Деякі проблеми застосування окремих норм антикорупційного законодавства. Протидія корупції у приватно-правовій сфері. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 85.

Отже, прозорість саме органів влади та їх управління та їх підзвітність суспільству повинні бути обов'язковою умовою подолання корупції.

В Україні законодавчо закріплено процедуру оприлюднення декларацій, поданих до Єдиного державного реєстру декларацій, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується й ведеться Національним агентством.

Наведені в декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії й номера паспорта громадянина України, а також місця проживання й дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в цьому документі, місцезнаходження об'єктів, названих у ньому, є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі. Інформація про особу в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зберігається упродовж всього часу виконання цією особою функцій держави або місцевого самоврядування, а також упродовж 5-ти років після припинення виконання нею зазначених функцій, крім останньої декларації, поданої особою, яка зберігається безстроково.

Законодавчо сьогодні передбачено також той факт, що Національне агентство стосовно декларацій, поданих суб'єктами декларування, провадить певні види контролю, а саме: а) щодо своєчасності подання, б) щодо правильності та повноти заповнення і в) логічний та арифметичний контроль (ст. 48 Закону України «Про запобігання корупції»).

Розглянемо види контролю детальніше. Так, контроль щодо своєчасності подання декларації здійснюється протягом 15 робочих днів з дня, у який цей документ повинен бути поданий у державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування. Юридичні особи публічного права зобов'язані впродовж 7 робочих днів інформувати Національне агентство про припинення працюючими в них суб'єктами декларування діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Якщо за результатами контролю встановлено, що суб'єкт декларування не подав декларації, Національне агентство письмово повідомляє цю особу про факт неподання декларації, а зазначений суб'єкт має протягом 10 днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію у визначеному законом порядку. Одночасно Національне агентство письмово сповіщає про факт неподання декларації керівника державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарат, юридичну особу публічного права, в якому працює відповідний суб'єкт декларування, і спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (ст. 49 зазначеного Закону).

На нашу думку, не цілком визначеним залишається механізм повторного подання декларації. У вищезазначеному Законі закріплено строк повторного подання – 10 днів. У той же час не визначено ситуацію, за якою суб'єкт, маючи поважні причини, не може протягом певного строку здійснити повторне подання або взагалі дана особа не буде сповіщеною про вимогу повторного подання. Виникає питання про здійснення механізму притягнення таких осіб до відповідальності і взагалі доцільності останнього.

Зазначаємо, що повна перевірка декларації відбувається протягом 90 днів з дня її подання. Вона полягає у з'ясуванні достовірності задекларованих відомостей, точності оцінення задекларованих активів, перевірки на наявність конфлікту інтересів та ознак незаконного збагачення. Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації: а) службових осіб, які займають відповідальне й особливо відповідальне положення; б) суб'єктів декларування, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, перелік яких затверджується Національним агентством; в) інших суб'єктів декларування в разі виявлення у їх деклараціях невідповідностей за результатами логічного й арифметичного контролю. Національне агентство провадить повну перевірку декларації, а також інформації, яка підлягає відображенню в декларації, щодо членів сім'ї суб'єкта декларування. При встановленні за результатами таких перевірок відбиття в цьому документі недостовірних відомостей Національне агентство письмово повідомляє про це керівника відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування, їх апарату, юридичної особи публічного права, де працює відповідний суб'єкт декларування, і спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції (ст. 50 розглядуваного Закону).

Необхідним елементом адміністративно-правового механізму протидії адміністративним корупційним правопорушенням є як врегулювання конфліктів інтересів на державній службі, так і безпосереднє дослідження питання визначення самої дефініції категорії «конфлікт інтересів». Підкреслимо, що доктринальне й законодавче бачення цієї проблеми багатогранне. Зараз законодавець, маючи на меті недопущення дезорганізації певної суспільної сфери діяльності, закріпив безпосереднє визначення поняття «конфлікт інтересів» у низці законодавчих актів. Його дефініцію як суперечність між особистими інтересами адвоката і його професійними правами й обов'язками, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість під час виконання ними своїх професійних обов'язків, а також на вчинення чи невчинення ним дій у процесі здійснення адвокатської діяльності, містить Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05 липня 2012 р. № 5076-VI.

Конфлікт інтересів розглядається як суперечність між особистими інтересами працівника відділу та його службовими обов'язками, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття ним рішень, а також на вчинення чи невчинення дій у процесі виконання наданих йому службових повноважень.

Посилання на факт існування конфлікту інтересів із зазначенням механізму протидії йому міститься в Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, де це питання врегульовано в положеннях його гл. 2 «Колізії інтересів і відмова від права», де визначено, що державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для невинного здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. Вони не беруть участі ні в яких угодах, не займають ніякого положення, не виконують жодних функцій і не мають ніяких фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, несумісних з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням.

У тій мірі, в якій до цього зобов'язує посада, й відповідно до законів та адміністративних положень державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, що здійснюється з метою отримання фінансового прибутку. Це може призвести до колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і своїми приватними інтересами державні посадовці діють відповідно до заходів, установлених з метою зменшення або усунення такої колізії інтересів (п. 5 розглядуваного Міжнародного кодексу).

У цьому міжнародному кодифікованому акті також визначено, що державні посадові особи не мають права користуватися державними грошовими коштами, власністю, послугами або інформацією, що отримані ними при виконанні ними службових обов'язків для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними службових функцій (п. 6 Міжнародного кодексу).

У п. 7 цього Кодексу встановлено, що державні посадові особи діють відповідно до заходів, закріплених законом або адміністративними положеннями, щоб після залишення своїх офіційних посад вони не зловживали своїм колишнім службовим становищем.

Конфлікт інтересів у системі державної служби за своєю природою і змістом становить собою, так би мовити, моральну колізію державних і особистих інтересів службовця, який заміщує відповідну посаду.

На практиці дуже часто виникає вельми спокуслива для державного службовця ситуація, в якій його особисті й публічні інтереси перетинаються, більше того, реалізація останніх на свою користь чи свій розсуд вимальовує для чиновника чималу матеріальну, політичну або іншу вигоду. На думку Т.Є. Василевської, сьогодні вже ні в кого не

викликає заперечення, що в державному управлінні неможливо позбутися конфлікту інтересів⁹.

Конфлікт інтересів як один з чинників появи корупції в державі передбачає наявність низки умов. Ідеться про: а) високий рівень, так би мовити, розмитості й невизначеності компетенції й дублювання повноважень державних органів, їх структур, державних службовців; б) недостатнє інформування громадськості про діяльність органів державної влади; в) існування суперечностей між нормативними правовими актами органів влади різного рівня, включення до них положень, що сприяють виникненню умов для корупційної поведінки, наявність прогалин у правовому регулюванні; г) відсутність реальної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання посадовцями своїх обов'язків, неналежний контроль за їх діяльністю; г) відсутність або недостатнє використання моральних і матеріальних ресурсів мотивації службовця, різна винагорода при виконанні однакового обсягу службових функцій через неефективність системи оплати праці тощо¹⁰. Отже, вироблення єдиної концепції врегулювання конфліктів інтересів має стати пріоритетним напрямком державної політики.

Міжнародна організація економічного співробітництва й розвитку в Рекомендаціях з урегулювання конфлікту інтересів на державній службі пропонує практичні інструменти допомоги державним інституціям у досягненні й підтриманні доброчесності при прийнятті рішень на державному рівні у такі способи:

- переконання в тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння доброчесності й реалізують їх на практиці;

- устанавлення ефективних процесів виявлення ризику й урегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, а також відповідних механізмів підзвітності й управлінських підходів, що включає санкції не лише для гарантування того, що посадовці несуть персональну відповідальність за повне дотримання таких стандартів, а й для заохочення службовців, діяльність яких засвідчує постійну відповідність таким стандартам.

У процесі впорядкування ситуацій конфлікту інтересів з метою підтримання довіри до державних інституцій державні службовці повинні дотримуватися 4-х головних принципів: а) служіння

⁹ Василевська Т.Є. Конфлікт інтересів як проблема етики державного службовця. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2007. № 3. С. 60.

¹⁰ Лавренко Ю. Конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців як складова механізму протидії корупції. *Ефективність державного управління*. Львів, 2011. Вип. 27. С. 424.

супільним інтересам; б) забезпечення прозорості і громадського аналізу; в) посилення персональної відповідальності; г) розвитку організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів.

Отже, головними настановами з управління конфліктом інтересів є: а) виявлення відповідних ситуацій цього конфлікту інтересів; б) запровадження процедури виявлення, управління й урегулювання ситуації конфлікту інтересів; в) демонстрування лідерства, розвиток партнерства з працівниками; г) забезпечення дотримання політики з урегулювання конфлікту інтересів; д) ініціювання партнерства з діловим і некомерційним секторами на нових засадах¹¹.

Європейський досвід засвідчує, що узгоджені системні зусилля з вирішення ситуацій конфлікту інтересів охоплюються 3-ма стратегіями: а) виявлення конфлікту інтересів (у тому числі, потенційного); б) попередження виникнення; в) запобігання його негативним наслідкам.

Виявлення конфлікту інтересів на державній службі може здійснюватися за допомогою аналізу:

- інформації, що надається державним службовцем про себе відповідно до вимог законодавства про державну службу;
- його особистих заяв про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог законодавства;
- заяв третіх осіб, у тому числі тих, які вважають себе постраждалими від неправомірних дій державного службовця, пов'язаних з таким конфліктом.

Попередження виникнення конфлікту інтересів може бути реалізовано шляхом установлення заборони займатися певними видами діяльності, дозвільного порядку й заняття певними видами діяльності й обов'язкового повідомлення про це.

Запобігання негативних наслідків конфлікту інтересів може бути пов'язано з такими рішеннями, як відсторонення (тимчасове або постійне) державного службовця від виконання обов'язків, при виконанні яких виникає цей конфлікт, посилення контролю за виконанням державним службовцем обов'язків, під час здійснення яких виникає такий конфлікт, і колегіальне прийняття рішень щодо питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів.

Загалом у європейських державах бракує стандартного набору інструментів, спрямованих на запобігання й попередження конфлікту інтересів. Проте найбільш важливими й поширеними заходами є:

- обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад);

¹¹ Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. OECD. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.

– декларування особистих і сімейних доходів, декларування особистого й сімейного майна, подарунків, приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями, декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень;

– безпека й контроль за доступом до внутрішньої інформації;

– публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень);

– обмеження й контроль за подарунками та іншими формами пільг; обмеження та контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії);

– дискваліфікація або звичайне звільнення державного посадовця з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення може спричинити конфлікт інтересів¹².

Вирішення проблеми врегулювання конфлікту інтересів В. Трепак вбачає у створенні незалежного органу, який може виступити арбітром й у цьому процесі і в разі необхідності захистити працівника. У тій ситуації з корупцією, що склалася в Україні, функціонування уповноваженого органу, що забезпечує професійну етику публічних службовців і відповідає за конфлікт інтересів, є вкрай необхідним¹³.

Шляхом закріплення відповідних положень у Законі України «Про запобігання корупції» законодавець розрізняє: а) потенційний конфлікт інтересів як наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона здійснює свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій при виконанні вказаних повноважень; б) реальний конфлікт як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

З огляду на проведені нами дослідження робимо висновок, що запобігання конфлікту інтересів становить собою активне вторгнення керівника в ситуацію конфлікту інтересів у момент, коли державний службовець може здійснити або здійснює спробу безпідставного збагачення, з метою недопущення й (або) усунення можливих

¹² Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2013. С. 11–13.

¹³ Трепак В. Деякі проблеми застосування окремих норм антикорупційного законодавства. Протидія корупції у приватно-правовій сфері. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 87.

шкідливих наслідків такого конфлікту для громадян, організацій і держави або безпосередньо самі дії держслужбовця, спрямовані на недопущення вищевказаних обставин.

З урахуванням дефініції поняття «конфлікт» законодавець визначив механізм запобігання й урегулювання такого конфлікту, поклавши на осіб, які виконують функції держави й місцевого самоврядування, реалізацію заходів з недопущення виникнення потенційного або реального конфлікту інтересів шляхом повідомлення безпосереднього керівника не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли така особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї такого конфлікту. У разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі потрібно зробити повідомлення під час виконання нею повноважень у Національне агентство чи інший визначений законом орган або ж колегіальний орган, у якому виник конфлікт інтересів.

Поклавши в основу вимогу не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а також обов'язок вжити заходів з урегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб своїх підлеглих до прийняття рішень, учинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь власних приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб. Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів упродовж 7-ми робочих днів роз'яснює останній порядок її дій з його урегулювання (п. 2–6 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції»).

Положенням вищезазначеного Закону закріплено механізм урегулювання конфлікту інтересів на державній службі, що здійснюється шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення або участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняттям рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи.

Особливість урегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняних до них осіб, урегульована положеннями ст. 35 ЗУ «Про запобігання корупції» й полягає у 2-х моментах.

Так, по-перше, правила впорядкування конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до його складу, суддів Конституційного Суду України і суддів судів загальної юрисдикції, голів та їх заступників, голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, що регулюють статус відповідних осіб і засади організації відповідних органів.

По-друге, у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участі у прийнятті цим органом будь-якого рішення.

Підсумовуючи, визначимо адміністративно-правовий механізм протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, як систему правових засобів, інтегрованість та організованість яких дає змогу уповноваженим суб'єктам послідовно й ефективно здійснювати діяльність із протидії таким правопорушенням в органах державної влади й органах місцевого самоврядування за допомогою заходів організаційно-правового характеру й адміністративного примусу. Водночас пропонуємо адміністративно-попереджувальні заходи поділяти на: а) заходи, які врегульовані чи повинні бути врегульованими на нормативному рівні (наприклад, заборони, дозволи, що встановлюються з метою запобігання вчиненню корупційних діянь, прикладом яких служить заборона займати певні посади протягом відповідного строку); б) заходи, які не врегульовані й не можуть бути врегульовані на нормативному рівні, до яких належить, приміром, антикорупційна освіта й виховання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладун З.С. Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення : проблемна лекція. Тернопіль, 2000. С. 5.
2. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія. Харків : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. с. 41.
3. Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. С. 16.
4. Адміністративне право : підручник / ред. Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Зуй. Харків : Право, 2012. с. 179.
5. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

6. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : роз'яснення Міністерства юстиції України від 28.07.2011 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0053323-11>.

7. Погорецький М., Бусол О. Удосконалення механізму декларування доходів та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та членів їх сімей як один із чинників зниження рівня корупції в Україні. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 2. С. 88–89.

8. Трепак В. Деякі проблеми застосування окремих норм антикорупційного законодавства. Протидія корупції у приватно-правовій сфері. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 85.

9. Василевська Т.С. Конфлікт інтересів як проблема етики державного службовця. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2007. № 3. С. 60.

10. Лавренюк Ю. Конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців як складова механізму протидії корупції. *Ефективність державного управління*. Львів, 2011. Вип. 27. С. 424.

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

12. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2013. С. 11–13.

Information about the authors:

Mekh Yuliia Volodymyrivna,

PhD in Law, Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department of Administrative Law
and Administrative Activity
Yaroslav Mudryi National Law University
ORCID: 0000-0002-0191-1020

Bielievtseva Viktoriia Viktorivna,

Doctor of Law, Senior Research Associate,
Chief Researcher at the Laboratory of Digitalization
Legal Problems and Liability,
State Scientific Institution “Institute of Information,
Security and Law of the National Academy
of Legal Sciences of Ukraine”
ORCID: 0000-0001-5573-3744

PROHIBITION ON INDUCING SUBORDINATES TO MAKE DECISIONS, COMMIT ACTIONS OR OMISSIONS CONTRARY TO THE LAW AS A MEASURE TO PREVENT CORRUPTION AND CORRUPTION-RELATED OFFENSES

Nazymko Ye. S., Riadinska V. O., Buha H. S.

Adoption of the Law of Ukraine as of October 14, 2014, No. 1700-VII “On Prevention of Corruption” (hereinafter referred to as the Law No. 1700-II)¹ led to the introduction into the activities of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government and persons equated to them (hereinafter referred to as special subjects) of innovative mechanisms for reducing corruption risks in their activities, preventing the emergence of a conflict between their private interests and public obligations due to their position, refraining them from committing corruption and corruption-related offenses, as well as increasing confidence. The legislator paid particular attention to measures for preventing corruption and corruption-related offenses via enshrining specific anti-corruption prohibitions and restrictions on the activities of special subjects (on the receipt of gifts, concurrent employment and dual job holding, conclusion of employment contracts, a prohibition on the use of official powers or position and ensuing opportunities, conclusion of agreements on property management, implementation of superiors’ decisions or instructions if they contradict the law, disclos or use information that has come up in connection with the exercise of official powers, direct subordination of close persons, etc.), and a mechanism for preventing and resolving conflicts of interest.

The mechanism for preventing and resolving conflicts of interest has become the subject of scientific research by T. Ye. Vasylevska², A. V. Haiduk³,

¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

² Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 106–120.

³ Гайдук А.В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання. *Вісник академії адвокатури України*. 2013. № 1. С. 101–107.

D. V. Hudkova⁴, R. P. Dudka⁵, O. O. Oleshko⁶, O. V. Tokar-Ostapenko⁷ and others.

Measures for preventing corruption and corruption-related offenses were covered by K. V. Berdnikova⁸, V. I. Benedyk⁹, V. M. Bilyk¹⁰, S. Yu. Boyko¹¹, O. Z. Hladun¹², D. V. Hudkov¹³, Z.A. Zahiney¹⁴, I. V. Didenko¹⁵, M. I. Inshyn¹⁶, O. O. Dudorov¹⁷, V. M. Kyrychko¹⁸,

⁴ Гудков Д.В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. *Право і суспільство*. 2014. № 1-2. С. 120–124.

⁵ Дудка Р.П. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як адміністративно-правовий інститут. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 135–140.

⁶ Олешко О.М. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1(24). С. 254–265.

⁷ Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2013. 48 с.

⁸ Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. С. 77.

⁹ Бенедик В.І. Щодо застосування обмежень спільної роботи близьких осіб до завідуючих структурними підрозділами закладів охорони здоров'я. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2017. Вип. 1-2(33-34). С. 172.

¹⁰ Білик В.М. Правовий аналіз проходження служби в поліції щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 2. С. 82–88.

¹¹ Бойко С.Ю. Переведення і звільнення працівника у випадку порушення обмеження спільної роботи близьких осіб. *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 136.

¹² Гладун О.З. Заборона займатися іншою оплачуваною діяльністю. *Вісник Національної академії адвокатури України*. 2016. № 4. С. 52.

¹³ Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. С. 9.

¹⁴ Загинея З.А. Зайняття іншою оплачуваною діяльністю як складова антикорупційної заборони. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С. 40.

¹⁵ Діденко І.В. Непотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 103.

¹⁶ Іншин М.І. Службове сумісництво поліцейських. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 31. С. 15.

¹⁷ Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Порушення обмежень щодо одержання подарунків: проблеми кваліфікації та вдосконалення законодавства. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 1. С. 12–21. DOI: <https://doi.org/10.31558/2518-7953.2019.1.2>.

¹⁸ Киричко В.М. Проблема розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення заборон одержання неправомірної вигоди й подарунків, шляхи її вирішення. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 138. С. 125.

O. V. Kobets¹⁹, T. O. Kolomoets²⁰, R. O. Kukurudz²¹, T. S. Kurylo²², P. S. Liutykov²³, T. R. Masiuta²⁴, I. P. Melnychuk²⁵, S. M. Pantelieiev²⁶, I. D. Pastukh²⁷, S. P. Rabinovych²⁸, V. D. Senyuk²⁹,

¹⁹ Кобець О.В. Особливості прозорості одержання подарунків працівниками правоохоронних органів та особами, уповноваженими на виконання функцій держави. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 154.

²⁰ Коломоєць Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 15.

Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О. Подарунки для публічних службовців в Україні: заборона, обмеження чи дозвіл як оптимальна модель правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 93. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2018/27.pdf.

Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 165.

²¹ Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О. Подарунки для публічних службовців в Україні: заборона, обмеження чи дозвіл як оптимальна модель правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 93. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2018/27.pdf.

²² Курило Т.С. «Подарунок» як предмет адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУПАП, вчиненого нотаріусом. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 128.

²³ Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 165.

²⁴ Масюта Т.Р. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та особами, які прирівнюються до них. URL: <http://www.lf-znu.zp.ua/docs/roboti/12.doc>.

²⁵ Мельничук І.П. Окремі аспекти застосування Закону України «Про запобігання і протидію корупції». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 1. С. 102.

²⁶ Пантелєєв С.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень у діяльності поліцейських в Україні : дис. ... докт. філософії в галузі права. Київ, 2021. С. 148.

²⁷ Пастух Д.І. Службове сумісництво поліцейських. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1(15). С. 286.

²⁸ Рабінович С.П. Неформальні практики публічної влади як форма дії фактичної конституції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3(74). С. 108–116. URL: http://www.nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny_2013_3_16.pdf.

²⁹ Сенік В.Д., Загінєй З.А. Інша оплачувана діяльність як складова обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2(44). С. 60.

D. P. Skachko³⁰, A. V. Titko³¹, N. M. Yarmysh³², and others who highlighted gaps and collisions in the novel anti-corruption legislation.

However, despite significant scientific contributions analyzing the mechanism for preventing and resolving conflicts of interest and measures for preventing corruption and corruption-related offenses, insufficient attention is paid to the prohibition on somewhat direct or indirect inducement of subordinates to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties set forth in part 2 of Article 28 of Law No. 1700-VII³³.

Based on the content of legal norms, which contain the above prohibition, it is distinguished the following aspects:

- it does not apply to all special subjects but only to those who have subordinates, that is, to managers (chiefs);
- it provides for the exclusion of direct or indirect inducement of subordinates to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law;
- such inducement aims to satisfy private interests of the manager (chief) or third parties.

The term “manager” literally means “to manage, guide, and run something”³⁴. In management theory, there are different approaches to defining the relevant concept. Analyzing the concept and role of a manager in enterprise administration, V. I. Kyiashko writes that a manager is a person who leads the team and uses entrusted authority to influence the behavior of team members³⁵. Studying the organization of executive branch,

³⁰ Скачко Д.П. «Інша оплачувана діяльність» в контексті Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Митна справа*. 2013. № 6(90). Ч. 2. Кн. 2. С. 380–383.

³¹ Тітко А.В. Ознаки обмеження одержання подарунків як різновиду адміністративного правопорушення, пов’язаного з корупцією. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 3. С. 69.

³² Ярмиш Н.М. Про співвідношення одержання неправомірної вигоди з одержанням забороненого подарунку. *Вісник прокуратури*. 2016. № 6. С. 49.

³³ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

³⁴ Коренев Э.Н. Анализ современного состояния системы корпоративного управления в Украине. *Економіка: Менеджмент. Підприємництво*. 2010. № 4. С. 180–190.

³⁵ Кияшко В.І. Поняття та роль керівника в діяльності сучасного підприємства. *Форум права*. 2008. № 1. С. 221–224. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_1_34.

O. D. Krupchan notes that managers are a kind of officials vested with administrative powers toward the formally organized team they lead, who carry out internal organizational control³⁶. N.V. Bashmakova marks that a manager is a person who is responsible for the performance of their subordinates³⁷. One of the most accurate definitions of a manager (chief) is found in the work of Ye. O. Leheza: the manager (chief) is a person who has full administrative authority over subordinates, power to interfere with the legitimate activities of subordinates, to make individual decisions, to give (issue) orders and instructions, to ensure their implementation and cancel them, to apply incentives and impose disciplinary sanctions or to forward the relevant petition to the senior immediate manager (head), to dismiss a subordinate in case of gross violation of official discipline, to monitor the state of official discipline among subordinates and to take measures to prevent the commission of disciplinary offenses³⁸. At the same time, the author emphasizes that managers (chiefs) can be immediate, who are divided into direct managers (chiefs) and high-level managers (chiefs) – immediate manager (chief), who is the closest in position to a subordinate, is a direct manager (chief) – and indirect (chiefs by military rank and chiefs in the temporary joint performance of official duties).

Direct or indirect inducement of subordinates to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law may involve application of methods affecting the decision of a subordinate by relying on the use of incentives for the behavior sought by the manager (promotion, creation of favorable working conditions, reduction of workload, etc.) and anti-stimuli (reduction of the award amount, verbal condemnation, etc.).

Private interest is any tangible or intangible interest of a person including that which is caused by personal, familial, friendly, or other off-duty relationship with natural persons or legal entities, including those arising from membership or activity in social, political, religious, or other organizations (Article 1 of Law No. 1700-VII³⁹).

³⁶ Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 132 с.

³⁷ Башмакова Н.В. Про статус керівника підприємства, установи, організації: деякі невирішені питання. *Право України*. 1999. № 2. С. 86–89.

³⁸ Лєгеца Є.О. Щодо розуміння основних термінів закону України «Про запобігання корупції». *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. 2020. № 1. С. 103–109.

³⁹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

It should be noted that the prohibition on direct or indirect inducement of subordinates in any way to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties is provided for in Law No. 1700-VII, which enshrines the action mechanism for special subjects to prevent and resolve conflicts of interest⁴⁰. At the same time, the legislator implies both an actual and potential conflict of interest. As a reminder, the legislator defines an actual conflict of interest as the contradiction between the private interest of a person and their official or representative activities, which affects the objectivity or impartiality of their decisions or commitment or non-commitment of actions during the exercise of powers; a potential conflict of interest is the presence in a person of private interest in the area where one exercises their official or representative powers that could affect the objectivity or impartiality of their decisions or affect the commitment or non-commitment of actions during the exercise of powers (Article 1 of Law No. 1700-VII⁴¹).

In this regard, the question arises: does the mentioned prohibition apply to any action of managers (chiefs), or only to those in resolving a conflict of interest?

Following the logic of the attribution of such a prohibition to Article 28 of Section V, it could be assumed that it applies to the actions of managers in resolving a conflict of interest. It is essential to keep in mind that the mechanism for resolving and preventing conflicts of interest is enshrined in Section V of Law No. 1700-VII and envisages that special subjects shall take measures to prevent the occurrence of an actual, potential conflict of interest, and if such a conflict may arise, notify the immediate supervisor, no later than the next working day from the date when they found or should have found about an actual or potential conflict of interest. The immediate head of a special subject, who has the powers to dismiss/initiate dismissal from a position, within two working days after receiving notification of an actual or potential conflict of interest in a person under their control, shall make a decision to resolve the conflict of interest and report to the relevant person. If the head found out about the conflict of interest in the person under their control, they shall take measures provided for by Law No. 1700-VII to prevent and resolve the conflict of interest of such a person. External measures for settling a conflict of interest include: 1) suspension of a person from fulfilling a task, committing actions, making decisions, or participating in making decisions under an actual or potential conflict of interest; 2) use of external

⁴⁰ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

⁴¹ Ibid.

monitoring to control how a person fulfils a certain task, performs certain actions, or makes decisions; 3) restricting a person's access to specific information; 4) reviewing the scope of a person's official powers; 5) transferring a person to another position; 6) discharge of a person⁴².

Based on the analysis of the mechanism for preventing and resolving conflicts of interest, we note that in order to prevent and resolve conflicts of interest, managers shall not recourse to direct or indirect inducement of subordinates to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties. Therefore, in order to prevent and resolve conflicts of interest, managers should apply measures to resolve such a conflict. Instead, when carrying out direct professional activities, managers may incline a subordinate to make decisions contradicting the law in favor of their private interests or private interests of third parties.

In our opinion, the prohibition on direct or indirect inducement of subordinates in any way to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties is an individual anti-corruption tool aimed at reducing corruption risks in activities of special subjects, preventing the emergence of a conflict between private interests of persons entrusted with the management of special subjects and their managerial responsibilities ensuing from their position, that is, a measure to prevent corruption and corruption-related offenses. In this regard, the consolidation of the relevant prohibition in provisions of Law No. 1700-VII (Part 2 of Article 28 of Section V) is incorrect. We consider it appropriate to exclude part 2 of Article 28 of the above normative act and supplement Section IV with a new article in the following wording:

“Article 27-1. Prohibition of inducing subordinates to make decisions, commit actions or omissions contrary to the law.

Persons authorized to perform functions of the state or local self-government may not directly or indirectly induce subordinates to make decisions commit actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties”.

REFERENCES

1. Башмакова Н.В. Про статус керівника підприємства, установи, організації: деякі невирішені питання. *Право України*. 1999. № 2. С. 86–89.

⁴² Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

2. Бенедик В.І. Щодо застосування обмежень спільної роботи близьких осіб до завідуючих структурними підрозділами закладів охорони здоров'я. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2017. Вип. 1-2(33-34). С. 171–174.

3. Берднікова К.В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень у сфері запобігання корупції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 233 с.

4. Білик В.М. Правовий аналіз проходження служби в поліції щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 2. С. 82–88.

5. Бойко С.Ю. Переведення і звільнення працівника у випадку порушення обмеження спільної роботи близьких осіб. *Соціальне право*. 2019. № 2. С. 135–139.

6. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 106–120.

7. Гайдук А.В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання. *Вісник академії адвокатури України*. 2013. № 1. С. 101–107.

8. Гладун О.З. Заборона займатися іншою оплачуваною діяльністю. *Вісник Національної академії адвокатури України*. 2016. № 4. С. 51–57.

9. Гудков Д.В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 24 с.

10. Гудков Д.В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. *Право і суспільство*. 2014. № 1-2. С. 120–124.

11. Діденко І.В. Непотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 103–106.

12. Дудка Р.П. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як адміністративно-правовий інститут. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 135–140.

13. Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Порушення обмежень щодо одержання подарунків: проблеми кваліфікації та вдосконалення законодавства. *Правничий часопис Донецького університету*. 2019. № 1. С. 12–21. DOI: <https://doi.org/10.31558/2518-7953.2019.1.2>.

14. Загиней З.А. Зайняття іншою оплачуваною діяльністю як складова антикорупційної заборони. *Наука і правоохорона*. 2017. № 3. С. 39–45.

15. Іншин М.І. Службове сумісництво поліцейських. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 31. С. 6–17.

16. Киричко В.М. Проблема розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення заборон одержання неправомірної вигоди й подарунків, шляхи її вирішення. *Проблеми законності*. 2017. Вип. 138. С. 118–131.

17. Кияшко В.І. Поняття та роль керівника в діяльності сучасного підприємства. *Форум права*. 2008. № 1. С. 221–224. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2008_1_34.

18. Кобець О.В. Особливості прозорості одержання подарунків працівниками правоохоронних органів та особами, уповноваженими на виконання функцій держави. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 4. С. 154–156.

19. Коломоець Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 40 с.

20. Коломоець Т.О., Кукурудз Р.О. Подарунки для публічних службовців в Україні: заборона, обмеження чи дозвіл як оптимальна модель правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 1. С. 92–96. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2018/27.pdf.

21. Коломоець Т.О., Лютіков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 164–168.

22. Коренев Э.Н. Анализ современного состояния системы корпоративного управления в Украине. *Економіка: Менеджмент. Підприємництво*. 2010. № 4. С. 180–190.

23. Крупчан О.Д. Організація виконавчої влади : монографія. Київ : Вид-во УАДУ, 2001. 132 с.

24. Курило Т.С. «Подарунок» як предмет адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172-5 КУПАП, вчиненого нотаріусом. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 2. Т. 3. С. 122–129.

25. Легеза Є.О. Щодо розуміння основних термінів закону України «Про запобігання корупції». *Вісник університету імені Альфреда Нобеля*. 2020. № 1. С. 103–109.

26. Масюта Т.Р. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та особами, які прирівнюються до них. URL: <http://www.lf-znu.zp.ua/docs/roboti/12.doc>.

27. Мельничук І.П. Окремі аспекти застосування Закону України «Про запобігання і протидії корупції». *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 1. С. 101–108.

28. Олешко О.М. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1(24). С. 254–265.

29. Пантелєєв С.М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень у діяльності поліцейських в Україні : дис. ... докт. філософії в галузі права. Київ, 2021. 258 с.

30. Пастух Д.І. Службове сумісництво поліцейських. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2018. № 1(15). С. 283–295.

31. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII (зі змінами та доповненнями) / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

32. Рабінович С.П. Неформальні практики публічної влади як форма дії фактичної конституції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3(74). С. 108–116. URL: http://www.nbuv.gov.ua/j-pdf/vapny_2013_3_16.pdf.

33. Сенік В.Д., Загинеї З.А. Інша оплачувана діяльність як складова обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2016. № 2(44). С. 58–64.

34. Скачко Д.П. «Інша оплачувана діяльність» в контексті Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». *Митна справа*. 2013. № 6(90). Ч. 2. Кн. 2. С. 380–383.

35. Тітко А.В. Ознаки обмеження одержання подарунків як різновиду адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 4(25). Т. 3. С. 67–73.

36. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2013. 48 с.

37. Ярмиш Н.М. Про співвідношення одержання неправомірної вигоди з одержанням забороненого подарунку. *Вісник прокуратури*. 2016. № 6. С. 48–53.

Information about the authors:

Nazymko Yehor Serhiiiovych,

Doctor of Law, Professor,

First Vice Rector

Donetsk State University of Internal Affairs

ORCID: 0000-0003-4949-4155

Riadinska Valeriia Oleksandrivna,
Doctor of Law, Professor,
Head of the Laboratory of Legal
and Organizational Support of the Ministry
State Research Institute of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine
ORCID: 0000-0002-2210-5933

Buha Hanna Serhiivna,
Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Research Organization
Donetsk State University of Internal Affairs
ORCID: 0000-0003-3957-7387

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ ЯК УМОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Настюк В. Я.

Створення ефективного механізму протидії корупції неможливе без об'єктивного прогнозу передбачуваних загроз безпеці суспільству, всебічного аналізу основних тенденцій розвитку такої протидії шляхом установаження її належного механізму й виявлення чинників, що сприяють удосконаленню виявлення корупційних правопорушень. Узагальнена система з протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, повинна становити собою цілісну концепцію, що включає в себе заходи як із забезпечення економічної безпеки держави, так і безпосередньо із захисту прав та інтересів громадян від правопорушень корупційної спрямованості. Крім того, її розроблення може вважатися ефективним лише у тому випадку, якщо в основу цієї системи як безпосередній економічний прогноз будуть покладені зміна законодавства й рекомендації фахівців різних галузей права. За таких умов необхідним є науково обґрунтований підхід до дослідження діяльності, спрямованої на забігання корупційним проявам, що виступатиме запорукою забезпечення безпеки держави.

Суспільна небезпека корупційних правопорушень, їх поширеність в органах державної влади і місцевого самоврядування викликають недовіру та зневагу суспільства до владних інститутів, зумовлюють необхідність запобігання будь-яким проявам корупційного спрямування. В українському законодавстві існує чимало нормативно-правових актів, які передбачають різні напрямки й форми попередження корупційних правопорушень і їхньої протидії. Але засоби, що вживалися державою протягом останніх десятиліть у боротьбі з корупційними проявами, не були ефективними. Через несприятливі умови для ведення бізнесу в Україні втрачаються можливості щодо залучення вітчизняних та іноземних інвестицій, упровадження передових технологій і підвищення економічного рівня держави. Ось чому подолання корупції повинно бути одним з пріоритетних завдань державної політики, причому не декларативно проголошеної, а реально здійснюваної. Саме тому питання боротьби з корупційними правопорушеннями перетворюється на питання збереження державності, а протидія корупційним проявам стає головною метою Стратегії національної безпеки України.

Проблема подолання корупційних правопорушень стала предметом численних наукових досліджень як теоретиків різних правових галузей, так і практичних працівників. В останні десятиліття було опубліковано ряд монографій і статей, присвячених питанням корупції, а також практичних рекомендацій, що дозволяє успішно протидіяти цьому негативному явищу. Дослідженню корупційної ситуації в Україні і стану протидії їй присвячені праці таких учених, як Л.І. Аркуша, Л.В. Багрій-Шахматов, В.Т. Білоус, М.Ю. Бездольний, А.В. Гайдук, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.А. Завгородній, Д.Г. Заброта, А.П. Закалюк, В.С. Зеленецький, О.Г. Кальман, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, В.М. Куц, О.М. Литвак, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, С.С. Рогульський, В.М. Соловійов, О.В. Терещук, Р.М. Тучак, М.І. Хавронюк, Н.М. Ярмиш та ін. Проблема сектору безпеки та її адміністративно-правовий вимір досліджувалась у наукових працях В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, Р.А. Калюжного, В.О. Компанчука, В.А. Ліпкана, В.С. Цимбалюка та інших.

Формування сучасного механізму протидії корупційним проступкам охоплюється 3-ма відносно самостійними періодами:

1) з 16 листопада 1995 р. до 30 червня 2011 р., тобто від дня набрання чинності Законом України «Про боротьбу з корупцією» від 05 жовтня 1995 р. до моменту втрати ним чинності;

2) з 1 липня 2011 р., тобто з моменту набрання чинності Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» до прийняття Закону України «Про запобігання корупції»;

3) з моменту набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» до сьогоднішнього дня. Звісно, такий поділ є достатньо відносним. У межах кожного із названих періодів можна виокремити також певні етапи, дослідження яких буде проведено далі.

Законом України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією» уперше було передбачено адміністративну відповідальність за корупційні правопорушення. Особливістю цього законодавчого акта стало закріплення не лише антикорупційних обмежень і заборон, а й адміністративних стягнень за їх порушення¹. Зокрема, адміністративна відповідальність була встановлена за: а) неправомірне одержання особами, уповноваженими на виконання функцій держави, матеріальних благ, послуг, пільг тощо (ст. 7); б) порушення спеціальних обмежень, установлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави (ст. 8); в) порушення вимог фінансового контролю (ст. 9); г) нежиття керівниками заходів щодо боротьби з корупцією

¹ Гладун О.З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3. С. 34–35.

(ст. 10); г) умисне невиконання своїх обов'язків по боротьбі з корупцією (ст. 11). Розглянутий нами етап характеризується ухваленням низки законодавчих актів, спрямованих на визначення і вдосконалення антикорупційної політики держави.

Найбільш вагомим кроком у боротьбі з корупцією було прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422. («Питання запобігання та виявлення корупції в органах виконавчої влади», «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань державної служби про осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які звільнені у зв'язку з притягненням до відповідальності за корупційне правопорушення» від 12 жовтня 2011 р. № 1072, «Про затвердження Порядку підготовки та оприлюднення звіту про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції» від 20 жовтня 2011 р. № 1094, «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» від 16 листопада 2011 р. № 1195.)

7 квітня 2011 р. в перебігу реформи антикорупційного законодавства Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про засади запобігання та протидії корупції», який мав стати абсолютно новою концептуальною засадою боротьби з цим явищем в Україні. Зазначимо, що з його прийняттям були внесені суттєві зміни й до Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, в Особливій частині КУпАП з'явилася нова глава 13-А, у межах якої безпосередньо передбачено, які саме діяння визнаються адміністративними корупційними правопорушеннями і які стягнення можуть застосовуватися до осіб, винних у їх вчиненні.

5 жовтня 2011 року був виданий Указ Президента України № 964, відповідно до положень якого функції спеціально уповноваженого органу з питань антикорупційної політики тимчасово покладено на Міністерство юстиції України. На ньому відповідно лежить і обов'язок підготовки щорічного звіту з питань реалізації заходів стосовно запобігання і протидії корупції.

Водночас аналіз емпіричного матеріалу свідчить, що після прийняття Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» й затвердження Національної антикорупційної стратегії на 2011–2015 роки відбулися позитивні зміни. Акценти державної політики перемістилися з протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, як відносно масовому явищу на їх запобігання. Значно розширився інструментарій превентивних засобів і методів запобігання корупційним ризикам на державній службі, а саме:

- створено підрозділи із запобігання й виявлення корупції в органах державної влади й органах місцевого самоврядування;
- запроваджено запобігання й виявлення конфлікту інтересів. Оскільки в більшості випадків причиною останнього служить порушення обмежень щодо роботи близьких осіб, підрозділи з питань запобігання і протидії корупції мають концентрувати увагу на виявленні й усуненні випадків наявності відносин безпосереднього підпорядкування між близькими родичами;
- залучено провідні наукові й науково-освітні установи для здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів;
- створено перелік посад, де існують високі ризики прояву корупції²;
- запроваджено коригування персонального складу резерву на зайняття керівних посад в органах державної влади й органах місцевого самоврядування;
- застосовано методи виявлення й усунення сприятливих для вчинення корупційних правопорушень ризиків у діяльності посадових і службових осіб. Зокрема, це стосується дозвільної системи. Створено безособову систему прийняття документів і видачі дозволів;
- систематично здійснено ротацию кадрів «по горизонталі» та «по вертикалі»;
- встановлено максимальні строки перебування на посадах, діяльність на яких пов'язана з підвищеними корупційними ризиками;
- удосконалено заходи з підвищення якості відбору кандидатів на державні посади, створено більш суворі умови проходження спеціальної перевірки;
- удосконалено діяльність Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення³;
- запроваджено ефективні механізми співпраці різних державних органів під час проведення спеціальної перевірки кандидатів на зайняття посад в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

² Орієнтовний перелік посад державних службовців, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції / Управління Голодержслужби України в Хмельницькій області. URL: <http://nads.gov.ua/sub/hmelnitska/ua/publication/content/32602.htm?s398224032=145621dbb137b1454cb074133224c3fe> 11.

³ Мін'юст зареєстрував Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 2. С. 158.

– встановлено обмеження у належних випадках і на обґрунтований строк щодо діяльності осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування у приватному секторі, після їх виходу у відставку або на пенсію, якщо їх діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, які ці державні посадові особи виконували в період їх перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд⁴;

– залучено громадські об'єднання для здійснення систематичного контролю за корупційними проявами на державній службі;

– застосовано систематичне інформування громадськості про виявлені корупційні правопорушення, створено «гарячі лінії» для постійного зворотного зв'язку з населенням;

– розширено співпрацю з міжнародними організаціями у сфері боротьби з корупцією.

Ведучи мову про третій період, насамперед зазначимо про його активність і радикальність у зв'язку з прийняттям низки нормативних актів, спрямованих на впровадження нової антикорупційної політики держави. Так, 14 жовтня 2014 р. був прийнятий Закон «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки».

Ця антикорупційна стратегія спрямована безпосередньо на досягнення певних цілей, як-от:

– запровадження в державі системи прийняття рішень щодо антикорупційної політики на підставі аналізу достовірних даних про корупцію, моніторингу виконання цих рішень та їх впливу на стан справ з корупцією незалежним спеціально уповноваженим органом з питань антикорупційної політики в партнерстві з громадянським суспільством, а також формування суспільної підтримки у подоланні цього явища;

– створення системи доброчесної і професійної публічної служби відповідно до міжнародних стандартів і з урахуванням світового досвіду;

– втілення в життя ефективних антикорупційних програм у центральних органах виконавчої влади,

– усунення ризиків корупції і впровадження прозорої системи проведення державних закупівель;

– подолання корупції в судочинстві;

⁴ Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації / Міністерство юстиції України. Київ, 2013. С. 23–25.

- усунення корупційних передумов;
- створення системи інструментів, які дозволяли б ефективно виявляти та розслідувати корупційні злочини, конфісковувати майно, що було предметом злочинної діяльності або одержане як її наслідок, притягати до відповідальності осіб, причетних до вчинення корупційних злочинів тощо.

Суттєвого значення набуло прийняття 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції», метою створення якого послужило комплексне реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав і у зв'язку з цілеспрямованим курсом країни на європейську інтеграцію. Основними складниками превентивної антикорупційної системи у Законі названо:

- наявність спеціалізованого органу з питань запобігання корупції, органу формування і реалізації антикорупційної політики;

- реалізацію антикорупційних обмежень щодо використання службового становища, одержання подарунків, сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб, після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

- запобігання і врегулювання конфлікту інтересів;

- реалізацію спеціальних антикорупційних інструментів;

- захист викривачів – осіб, які повідомляють про факти корупції від незаконного звільнення, переведення, зміни суттєвих умов трудового договору тощо;

- відповідальність за корупційні й пов'язані з корупцією правопорушення (кримінальна – за безпосередньою корупцією (зловживання повноваженнями, незаконне збагачення тощо); адміністративна – за пов'язані з корупцією діяння (порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, щодо одержання подарунка (пожертви), вимоги фінансового контролю тощо); дисциплінарна й цивільно-правова (за обидва види порушень);

- усунення наслідків корупційних правопорушень (скасування актів, визнання нікчемними правочинів, відшкодування збитків у судовому порядку);

- міжнародне співробітництво.

Саме цим Законом створено спеціалізований превентивний антикорупційний центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом – Національне агентство з питань запобігання корупції, на яке покладено такі функції: забезпечення формування й реалізації антикорупційної політики із залученням громадськості; здійснення аналізу й дослідження ситуації, пов'язаної з корупцією; розроблення,

моніторинг і координація виконання Антикорупційної стратегії й державної програми з її реалізації; моніторинг і контроль за виконанням актів законодавства щодо професійної етики й конфлікту інтересів; координація і методична допомога у виявленні й усуненні органами корупційних ризиків; проведення фінансового контролю (перевірка декларацій, моніторинг способу життя); затвердження правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; співпраця з викривачами, вжиття заходів щодо їх правового захисту; роз'яснення методичної та консультативної допомоги щодо застосування антикорупційного законодавства; здійснення міжнародного співробітництва у сфері антикорупційної політики.

Новацією сучасного інституційного механізму, спрямованого на протидію корупційним правопорушенням у державних органах, є формування Національного антикорупційного бюро, яке здійснює попередження, виявлення, припинення, розслідування й розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових. Його завданням є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Створення цього автономного антикорупційного органу з правоохоронними функціями має низку переваг, серед яких треба зазначити той факт, що Національне бюро дає новий шанс для відходу від попередньої практики неефективної протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, і досягнення якісно нових результатів. Крім того, Національне бюро не буде обтяжене суспільним сприйняттям корумпованості чи неефективності, що властиве правоохоронним органам, а в разі ефективної його діяльності дозволить сформувати до себе громадську довіру й підтримку.

Значимо, що Національне антикорупційне бюро є незалежним від тих державних органів, які є об'єктом його уваги у процесі виявлення й розслідування корупційних правопорушень (приміром, в наявних правоохоронних органах). Створення такого окремого органу зі спеціальним статусом на підставі спеціального Закону дає змогу закріпити на законодавчому рівні особливі механізми його незалежності й підзвітності.

Водночас Національне бюро має вузьку спеціалізацію і зосереджується на високопосадовій корупції й корупції, що завдає особливо велику шкоду, що дозволяє не розтрачати його зусилля й ресурси на менш важливі справи.

Категоріально-понятійний аспект запобігання корупційним проявам орієнтований на визначення діяльності, спрямованої проти корупції. Таку діяльність називають боротьбою з корупцією, контролем над корупцією, протидією корупції, наступом на корупцію, запобіганням корупції, попередженням корупції тощо⁵. Юридична природа змісту поняття «протидія» фактично ототожнюється із самою боротьбою з адміністративними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

М.І. Мельник зазначив: «Термінами «запобігання» і «протидія» охоплюється весь комплекс заходів впливу на корупцію, включаючи її соціальні передумови, причини й умови корупційних правопорушень, правоохоронну діяльність щодо виявлення й розслідування таких діянь, притягнення винних у їх вчиненні осіб до відповідальності. Поняття «боротьба з корупцією» асоціюється переважно з моментом активного наступу на останню із застосуванням репресивних заходів адміністративно-правового та іншого характеру, із протиборством з конкретними проявами корупції й особами, які їх учинили, й зазвичай не ототожнюється з антикорупційними заходами профілактичного характеру»⁶.

Слід зазначити, що поняття «протидія корупційним правопорушенням» є значно ширшим за поняття «протидія адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією». Воно становить собою комплекс заходів з попередження, виявлення, усунення як проявів корупції, так і самих фактів правопорушень.

На нашу думку, під протидією адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, варто мати на увазі врегульований нормами права комплекс взаємопов'язаних дій компетентних органів держави та їх посадових осіб, за допомогою яких забезпечується боротьба з корупцією і які мають владно-розпорядчий характер. При цьому наголосимо що наведене вище поняття «протидія адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» не є тотожним поняттю «заходи адміністративного примусу», а включає в себе останнє.

⁵ Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : колективна монографія / Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, І.О. Курило ; за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. С. 22.

⁶ Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 ; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. С. 231–232.

Доктринальне припущення неможливості повного знищення корупції⁷ не дає державі права обмежуватися лише виключним декларуванням соціально негативного характеру корупції й покаранням корупціонерів. Із філософської точки зору кінцевою метою боротьби з корупцією, мабуть, слід визнати подолання останньої. Прикладною ціллю боротьби із цим явищем може розглядатися зниження поширеності і його суспільної небезпеки до рівня, що не є непереможною перешкодою економічному розвитку суспільства, адекватного його потребам і законодавчо закріпленим цінностям і пріоритетам.

Є сенс погодитися з припущенням, що повністю викоринити це явище неможливо, але вживати необхідних заходів щодо мінімізації корупції, звичайно ж, необхідно⁸. Раціональне зерно має твердження М. Пірен і В. Ребкало, що жодна із соціально-політичних систем не мала, не має і не може мати повного імунітету від корупції, що змінюються лише її масштаби і прояви, а також можливості її впливу на соціальне життя⁹.

На необхідності побудови в країні дієвого антикорупційного механізму наголошує й С.А. Буткевич, який підкреслює, що для більш ефективного забезпечення захисту громадян від корупційних посягань і для запобігання втратам держави й соціуму від дій їх суб'єктів, а також для рішучого усунення будь-яких проявів цього ганебного явища, що гальмує розвиток економіки, подальше становлення ринкових відносин і формування громадянського суспільства, сприяє створенню негативного іміджу України за її межами, потрібна подальша розбудова системи антикорупційних заходів¹⁰.

З огляду на вивчення міжнародного досвіду боротьби з корупцією відмітимо, що багатьом зарубіжним країнам, а саме Фінляндії, Данії, Новій Зеландії, Ісландії, Сінгапуру, Швеції, Канаді, Нідерландам, Люксембургу, Норвегії, Австралії, Швейцарії, Великій Британії, Австрії, Ізраїлю, США, Чилі, Ірландії, Німеччині та іншим, що характеризуються низьким рівнем корупції в державі, все ж таки

⁷ Дерєга В.В. Політична корупція: визначення та особливості. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія»*. Миколаїв, 2009. Т. 110. Вип. 97. С. 75.

⁸ Одінцова О. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією. *Право України*. 2006. № 6. С. 113.

⁹ Пірен М., Ребкало В. Запобігання корупції в системі політико-владних відносин сучасного українського суспільства. *Вісник Національної академії державного управління при Президенті України*. 2011. № 4. С. 1913.

¹⁰ Буткевич С.А. Відмивання грошей і корупція: актуальні проблеми протидії та шляхи їх вирішення. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. № 2. С. 92.

вдалося створити ефективний механізм протидії корупційним проявам. Кожна із цих держав має свої особливості в організації антикорупційної діяльності, але спільними для них є векторність в організації активної протидії корупційним проявам, створення відповідної правової бази й залучення до цього процесу громадських організацій. Усі матеріали щодо корупційних діянь, якщо вони не пов'язані із системою національної безпеки, обов'язково стають доступними для громадськості.

У процесі створення дієвих заходів протидії корупції нами були проаналізовані і встановлені відмінності моделей протидії адміністративним корупційним правопорушенням у різних країнах світу. Такі правопорушення, звичайно ж, існують, попри той факт, що міжнародною спільнотою прийнято низку конвенцій, спрямованих на протидію цьому явищу. Ці конвенції є базовими документами, що на міжнародному рівні визначають загальну антикорупційну політику в цілому, зобов'язують або орієнтують держави на зміну національного законодавства з метою забезпечення ефективності боротьби з корупцією. Це, на нашу думку, є наслідком як існуючого політичного режиму в країні, фінансового положення останньої, особливостей ментальності народу, так і взагалі інтерпретації корупції та її поширеності.

Наголошуємо, що подальшому окресленню заходів, проведення яких повинно забезпечуватись державою у процесі реалізації державної політики протидії адміністративним корупційним правопорушенням, повинно передувати визначення її принципів, а саме:

а) принципу верховенства права, що означає панування права в суспільстві, у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільнот, груп, об'єднань, зрештою, усіх людей. Виходячи із цієї апріорної тези, наголошуємо, що неприйнятними є засоби боротьби з корупцією, які можуть виявитися результативними, проте суперечать конституційним засадам функціонування держави й суспільства;

б) принципу законності, який, на нашу думку, повинен становити фундамент формування будь-яких антикорупційних засобів і в подальшому бути основою під час безпосередньої реалізації останніх;

в) принципу системності, який полягає в тому, що засоби протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є взаємопов'язаними, мають певний субординаційний характер;

г) принцип взаємної поєднаності, покликаним якого є одночасне проведення правових, політичних, соціально-економічних, інформаційних та інших заходів протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, в органічному поєднанні стратегічних і тактичних завдань, заходів профілактичних (соціального, політичного,

економічного, організаційно-управлінського, правового, соціально-психологічного та іншого спрямування), оперативно-розшукових, процесуального примусу тощо, що здійснюються в суспільних сферах різними суб'єктами тощо.

Відзначимо принципи, які, на нашу думку, повинні братися до уваги під час правотворчої діяльності для формування антикорупційної політики і забезпечення безпеки держави. До них відносимо:

1) спрямованість антикорупційної політики й координацію діяльності органів влади з її реалізації;

2) поєднання зусиль і забезпечення ефективної взаємодії на центральному й регіональному рівнях між органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, іншими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями та об'єднаннями громадян з питань реалізації державної антикорупційної політики;

3) систематичний аналіз корупційних ризиків;

4) проведення антикорупційної експертизи проєктів і чинних нормативно-правових актів;

5) запровадження в національне законодавство передового досвіду інших країн світу, а також пропозицій міжнародних організацій з питань антикорупційної політики;

6) взаємодію інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері формування й реалізації державної антикорупційної політики;

7) відкритість та інформованість громадськості про вжиття заходів щодо запобігання і протидії адміністративним корупційним правопорушенням.

Принципами протидії адміністративним корупційним проявам можна визнати також інші базові положення, у тому числі: (а) демократизацію управління суспільством, (б) оптимальну відкритість для населення діяльності посадових осіб, (в) входження до міжнародної системи протидії адміністративним корупційним правопорушенням і (г) розвиток всебічного співробітництва в цьому питанні з іншими державами.

Окремим аспектом подолання корупції є активна співпраця з громадськістю. Ця теза є нерозривною із застосуванням принципу взаємодії владних структур з інститутами суспільства, з населенням і потребує поєднання зусиль у протидії адміністративним корупційним правопорушенням владних структур і суспільних інституцій. Слушним є твердження, що в забезпеченні антикорупційної політики важливу роль відіграє також громадський контроль за діяльністю

правоохоронних органів, за виконанням антикорупційних програм і рішень у всіх ланках державного апарату¹¹.

Спираючись на той факт, що протидія адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, – це справа не лише держави, а всього суспільства, акцентуємо увагу на неприпустимості жодної його ланки байдужо ставитися до явища корупції, а тому слід застосувати всі можливі засоби у межах їх компетенції для здійснення протидії корупції. Усі структури державної влади мають негайно реагувати на будь-які факти виявлення корупційних явищ і вживати заходів для їх термінового припинення.

Як уже зазначалось, антикорупційна взаємодія органів державної влади й органів місцевого самоврядування з інститутами громадського суспільства повинна охоплювати всі без винятку стадії антикорупційної діяльності – від висування антикорупційних ініціатив до контролю за результативністю державної політики у сфері протидії корупції.

На думку О. Пухкала й А. Тітькова, світовий досвід боротьби з корупційними проявами свідчить, що ефективні антикорупційні програми ґрунтуються на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних і просвітницьких процедур, що вимагає спільної участі в цьому процесі органів влади й інститутів громадянського суспільства. Активна участь останніх у цій боротьбі дасть змогу мінімізувати намагання органів державної влади користуватися правилами гри «під себе», залишить у них уразливі місця з позиції запобігання і протидії політичній корупції. Громадянське суспільство, що становить собою позаінституціональний феномен, є незалежною від держави спільнотою високорозвинених громадян та їх організацій, здатних солідарно впливати на формування й реалізацію державно-політичних рішень щодо дотримання прав та свобод людини, гарантій її вільного розвитку, на забезпечення самовизначення й самореалізації кожної особистості¹².

Про обов'язкову участь громадськості в подоланні корупції зазначено у Конвенції ООН, підписання якої 31 жовтня 2003 р. міжнародною спільнотою стало однією з найбільш визначних подій в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції. У положеннях цього документа, що був підготовлений на засадах найкращих практик у сфері подолання корупційних явищ, підкреслюється, що ефективна реалізація

¹¹ Кальман О. Місце та значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні. *Вісник прокуратури*. 2001. № 4. С. 90–93.

¹² Пухкало О., Тітьков А. Роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. Дніпропетровськ, 2013. Вип. 2. С. 83.

антикорупційної політики держави має ґрунтуватися на комплексному застосуванні примусових, попереджувальних і просвітницьких процедур, що може бути забезпечено лише за спільною участю в цьому процесі органів влади і громадськості. Так, ст. у 13 цієї Конвенції підкреслена необхідність участі суспільства в заходах по запобіганню і протидії корупції, сприяння залученню до цього окремих осіб і груп, які перебувають за межами державного сектора, зокрема таких, як громадянське суспільство, неурядові і громадські організації, для поглиблення розуміння соціумом факту існування, причин і небезпечного характеру цього ганебного явища, а також створюваних ним загроз¹³.

Принцип обов'язкової участі громадськості у протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, знайшов своє відбиття в заходах взаємодії органів державної влади зі структурами громадянського суспільства. Однозначно вбачається, що у сфері протидії поширенню корупції сама влада повинна бути зацікавлена у співпраці з громадськими організаціями, що зумовлюється декількома чинниками. Низька довіра населення до всього спектра політичних і владних інститутів поширює суспільний скептицизм щодо ініціатив держави у вирішенні проблем корупції. Корумпована система правосуддя позбавляє пересічних громадян ефективних державно-правових механізмів захисту своїх прав та свобод, що посилює вплив неурядових і правозахисних організацій. Міжнародне співробітництво України вимагає активізації процесу залучення громадян (у тому числі й через організації громадянського суспільства) до процедур прийняття рішень як важливої передумови протидії корупційним правопорушенням¹⁴.

Відмітимо той факт, що сформований у сучасних умовах конгломерат влади й бізнесу породжує різні форми адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Однак дієвого механізму контролю в цій сфері з боку держави і громадськості не розроблено, що створює сприятливий ґрунт для зловживання владою. А ось вирішення частини соціальних завдань необхідно делегувати саме інститутам громадянського суспільства, але під державним контролем витрачання ресурсів.

¹³ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. від 31.10.2003 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

¹⁴ Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/06.htm>.

У ст. 13 розглядуваної нами Конвенції ООН проти корупції наголошується на необхідності: (а) участі соціуму в запобіганні корупції і в боротьбі з нею, (б) сприяння активній участі у процесі протидії їй окремих осіб і груп і (в) залучення населення до процесів прийняття рішень органами протидії тощо. Міжнародно-правова норма під назвою «Участь суспільства» повністю присвячена різним формам взаємодії в антикорупційній діяльності населення з державними органами влади й органами місцевого самоврядування.

Водночас зайва формалізація антикорупційної діяльності населення, непередумане обмеження законодавцем суб'єктивних прав громадян та їх можливостей у цій царині суспільно корисної діяльності здатні суттєво знизити ефективність протидії цьому негативному явищу. Але без підтримки народу будь-які заходи в цьому напрямку в кінцевому підсумку приречені на провал. Не дивно, що Керівні принципи ООН у галузі попередження злочинності та кримінального правосуддя в контексті розвитку нового міжнародного економічного порядку рекомендували державам-членам ООН заохочувати й активізувати участь громад на всіх етапах попередження злочинності і кримінального правосуддя, приділяючи всебічну увагу захисту прав людини (ст. 28).

Антикорупційній пропаганді і правовому вихованню населення, в тому числі проведенню заходів, спрямованих на підвищення правової культури останнього, допомагає інформування громадян про негативні наслідки адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Як підкреслює В.А. Завгородній, з метою «поглиблення діалогу між громадськістю та владою у сфері протидії корупції необхідним фактором у цій діяльності є забезпечення безумовного оперативного реагування органів влади на інформацію про факти корупції, що надається громадськими організаціями, з обов'язковим звітом про виконані дії»¹⁵.

Чинний Закон України «Про запобігання корупції» містить положення про державний захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупційним проявам. Так, норма ст. 53 цього Закону визначає, що особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції (викривач), керуючись добрими намірами (за відсутності мотивів неприязних стосунків, помсти чи інших особистих мотивів), за наявності обґрунтованого переконання, що інформація є достовірною,

¹⁵ Завгородній В.А. Зарубіжний досвід участі громадських організацій у заходах щодо протидії корупції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 306.

повідомляє про порушення певним суб'єктом вимог антикорупційного законодавства¹⁶.

На сьогодні особи, які надають допомогу в запобіганні і протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, перебувають під захистом держави. За наявності загрози життю, житлу, здоров'ю чи майну таких осіб або їх близьких у зв'язку з їх повідомленням про порушення вимог Закону правоохоронними органами можуть бути застосовані до них правові, організаційно-технічні та інші спрямовані на захист від протиправних посягань заходи, передбачені Законом України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві». Так, особа або член її сім'ї не може бути звільнена чи примушена до звільнення, притягнута до дисциплінарної відповідальності чи піддана з боку керівника або роботодавця іншим негативним заходам впливу (переведення, атестація, зміна умов праці, відмова у призначенні на вищу посаду, скорочення заробітної плати тощо) або загрозі таких заходів у зв'язку з повідомленням нею про порушення іншою особою вимог антикорупційного законодавства.

Водночас законодавством передбачено, що інформація про викривача не підлягає розголошенню, крім випадку, коли він надав письмову згоду на оприлюднення такої інформації. Національне агентство з питань запобігання корупції, а також інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування забезпечують умови для повідомлень їх працівниками про порушення певним суб'єктом вимог антикорупційного законодавства, зокрема через спеціальні телефонні лінії, офіційні вебсайти, засоби електронного зв'язку тощо. При цьому таке повідомлення може бути здійснено працівником відповідного органу анонімно. Анонімне повідомлення про порушення вимог антикорупційного законодавства підлягає розгляду, якщо наведена в ньому інформація стосується конкретної особи, містить фактичні дані, які можуть бути перевірені. Таке повідомлення підлягає перевірці у термін не більше п'ятнадцяти днів від дня його отримання. Якщо у вказаний строк перевірити інформацію, що міститься в повідомленні, неможливо, керівник відповідного органу або його заступник подовжують строк розгляду цього повідомлення до тридцяти днів від дня його отримання. У разі підтвердження отриманої інформації керівник відповідного органу вживає заходів щодо припинення виявленого корупційного порушення, усунення його наслідків і притягнення винних до дисциплінарної відповідальності. У випадках

¹⁶ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення він інформує спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Законодавчо закріплено, що зазначене Національне агентство здійснює постійний моніторинг виконання закону у сфері захисту викривачів, провадить щорічний аналіз і перегляд державної політики в цій царині.

Ось чому для більш тісного співробітництва зі структурами громадянського суспільства слід відкривати так звані «гарячі лінії» з прийому повідомлень про факти корупції, а також провадити опитування населення про поширеність корупційних проявів в органах державної влади й органах місцевого самоврядування. На створенні «гарячих ліній» для забезпечення розвитку прямого зв'язку між суспільством та антикорупційними органами через Інтернет наголошує і Є.Д. Скулиш¹⁷.

Як доводить Г.С. Поліщук, застосування репресивних і спеціально кримінологічних заходів протидії корупції не може бути ефективним без загальносоціального складника запобігання останній. Одним з таких заходів є формування в соціумі стійкого неприйняття корупційних способів вирішення проблемних ситуацій, який О.М. Костенко називає діяльністю, спрямованою на зменшення корупційної активності громадян. Включення потенціалу такої діяльності до системи протидії корупційним правопорушенням передбачає розгортання в Україні діяльності з формування антикорупційної культури громадян¹⁸.

З огляду на досить поширений у суспільстві правовий нігілізм, на схильність до корупції, що стала вкоріненою рисою не тільки політичної й економічної еліти, а й масової свідомості¹⁹, обов'язковим складником превентивного механізму протидії корупційним явищам М.А. Погорецький називає належне правове виховання населення²⁰,

¹⁷ Скулиш Є.Д. Корупція в Україні: основні напрями протидії в сучасних умовах. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. Вип. 16. С. 163–164.

¹⁸ Костенко О.М. Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 136–141.

¹⁹ Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : колективна монографія / Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, І.О. Курило ; за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. С. 29.

²⁰ Погорецький М.А., Волков Д.В. Корупція і хабарництво на заочній формі навчання навчальних закладів МВС України та заходи протидії їм. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. Вип. 20. С. 129.

що має на меті недопущення деградації правосвідомості особи як складника корупційного правопорушення.

На векторність виховної політики говорить А.А. Кушніренко, визнаючи, що в Україні за сучасних умов питання становлення нової моральності має виключне значення, особливо в середовищі професійних керівників – державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування. На його думку, необхідно створювати моральні орієнтири й імперативи, які повною мірою сприяли б недопущенню розвитку негативних процесів у суспільстві в цілому і в окремих соціально-професійних категоріях, які можуть бути залучені до корупційних дій. У першу чергу це стосується керівних кадрів вищої ланки державного управління²¹.

Ось чому особливої уваги з боку держави потребує, вважаємо, проведення саме виховної роботи серед населення з метою формування у людей поваги як до правових і моральних принципів, так і до держави в цілому й безпосереднє впровадження у практику ідеології державної служби і системи її цінностей. Питання правового виховання населення О.М. Костенко розглядає в контексті формування антикорупційної культури громадян, зокрема шляхом розроблення й реалізації спеціальної програми, а також шляхом «формування антикорупційної культури в Україні»²². Ми цілком приєднуємося до цієї пропозиції опрацювання такої державної стратегічної програми, яка буде стосуватися не тільки працівників державного сектора, а й усіх членів суспільства з метою подальшого формування у них правової антикорупційної свідомості, стійкого уявлення про порядність і законність, поведінки кадрового складу державних органів. Крім того, вагомим складником такої програми обов'язково має стати проведення семінарів і лекцій з працівниками державних органів.

Варто підкреслити, що антикорупційна політика може бути ефективною лише за умов функціонування в країні реальних і дієвих інструментів протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема існування інститутів відповідальності й застосування традиційних правоохоронних методів. Інакше кажучи, подолати корупцію неможливо без невідворотного настання відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Ось чому вбачається органічним безумовне

²¹ Кушніренко А.А. Боротьба з корупцією у контексті адміністративно-правової реформи в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупція (теорія і практика)*. 2002. Вип. 6. С. 43.

²² Костенко О.М. Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 138.

покладення в підґрунтя антикорупційної політики держави принципу невідворотності відповідальності за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. Отже, жодне правопорушення не повинно залишатися без покарання, якщо немає передбачених у законі підстав для звільнення особи, яка його вчинила, від відповідальності. Кожна людина, яка вчинила будь-який злочин, має бути притягнута до відповідальності, але в передбачених законом випадках.

Таким чином, концепція протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, полягає у вжитті заходів протидії таким правопорушенням в Україні (економічних, законодавчих, організаційно-політичних, соціальних), а також у проведенні превентивної й виховної роботи й міжнародному співробітництві. Саме такий підхід дозволить забезпечити належний стан впровадження заходів, спрямованих на безпеку держави.

Відаючи пріоритет економічним засобам протидії корупційним проявам, ми враховуємо той факт, що реформування найважливіших галузей економіки, негативні процеси, що відбуваються в соціумі, виступають дисфункціональними чинниками, перешкоджають розвитку державних інститутів. Дисфункціональна діяльність держави виражається в непродуманій економічній і соціальній політиці, в тому числі й у сфері лібералізації цін. Побудова моделі ринкової економіки в Україні сприяла активному розшаруванню суспільства, його поляризації, зруйнувала підвалини соціальної справедливості. Майнова диференціація населення, підвищення рівня його бідності призвели до порушення соціального миру й суспільної згоди.

Ситуація в економіці України обтяжена також криміналізацією структур виробництва й розподілу продукції, корумпованістю органів влади й управління. Корупція є чинником, що негативно впливає на економічний розвиток держави, дестабілізуючи життя її населення. У результаті корупційних злочинів посилюється зростання її тіньової економіки й нелегального бізнесу, підривається економічна безпека.

Саме тому першочерговим завданням оздоровлення економіки С. Омельченко вважає реформування низки її галузей, бо коли держава примушує своїх громадян поводитися нечесно, це породжує нездорову систему й негативно впливає на суспільство²³. На необхідності реформування економіки як вагомого складника протидії корупційним діям зазначає й Є.В. Охотський²⁴. Схожу позицію займає й І.С. Бачинська, яка вбачає причинність корупційних правопорушень

²³ Омельченко С. Етапи розвитку корупції як негативного суспільного явища. *Підприємництво, господарство та право*. 2000. № 7. С. 72–73.

²⁴ Охотский Е.В. Коррупция: сущность, меры противодействия. *Социологические исследования*. 2009. № 9. С. 29.

державних службовців у явній відсутності в останніх матеріальних стимулів виконувати свої обов'язки на належному рівні. При цьому вчена вказує, що приватний економічний фон життя чиновника відіграє важливу роль у будь-якій державі. В Україні ж цей фон є негативним²⁵.

З огляду на це можна вести мову про необхідність антикорупційної спрямованості правотворчості як цілеспрямованої діяльності зі створення цілісної системи правових актів (міжнародних, національних, регіональних, відомчих і локальних), спрямованих на стримування (протидію) адміністративних корупційних правопорушень та усунення (локалізацію, нейтралізацію) корупціогенних чинників.

Історія адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення дозволяє робити висновки про стан та ефективність державної політики протидії таким правопорушенням адміністративно-правовими методами. Результативність цієї політики визначається кількісно-якісними показниками боротьби з правопорушеннями у досліджуваній сфері, зокрема: (а) загальним числом учинених протиправних діянь, (б) динамікою зареєстрованих корупційних проступків, (в) кількістю складених адміністративних протоколів, (г) питомою вагою вказаних порушень у структурі всіх адміністративних правопорушень, (д) їх «ціною» та рівнем їх латентності, (е) співвідношенням між кількістю суб'єктів, що вчинили адміністративні корупційні правопорушення, та кількістю осіб, які зазнали адміністративного стягнення за їх скоєння, а також (є) рівнем сприйняття корупції населенням країни і представниками бізнесу. Тільки аналіз зазначених вище статистичних показників здатен наочно продемонструвати реальну ефективність реформ, що відбулись у законодавстві, яке регулює питання боротьби з корупцією, й дати об'єктивну оцінку дійсним результатам проведених змін.

Однак аналіз сучасного стану протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, не дозволяє стверджувати, що будь-яке статистично зафіксоване в Україні зниження рівня вчинення таких діянь має штучний характер. Адміністративно-правові механізми протидії цьому явищу тільки починають напрацьовуватись і використовуватись.

Підсумовуючи, доходимо таких висновків: 1) забігання корупційним проявам є запорукою забезпечення безпеки держави; 2) під протидією адміністративним правопорушенням, пов'язаним

²⁵ Бачинська І.С. Детермінанти корупції в Україні, або чому державні службовці залучені до корупційного процесу. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління. 2012. Вип. 32. С. 380.

з корупцією, розуміється врегульований нормами права комплекс взаємопов'язаних між собою дій компетентних органів держави та їх посадових осіб, за допомогою яких забезпечується боротьба з корупцією і які мають владно-розпорядчий характер; 3) виокремлено принципи, якими слід керуватись під час правотворчої діяльності з формування антикорупційної політики для забезпечення безпеки держави. До них відносимо: спрямованість антикорупційної політики й координацію діяльності органів влади з її реалізації; поєднання зусиль і забезпечення ефективної взаємодії на центральному й регіональному рівнях між органами виконавчої влади, їх територіальними підрозділами, іншими органами державної влади й органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями та об'єднаннями громадян з питань реалізації державної антикорупційної політики; систематичний аналіз корупційних ризиків тощо. Концепція протидії адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, полягає у вжитті заходів протидії таким правопорушенням в Україні (економічних, законодавчих, організаційно-політичних, соціальних), а також у проведенні превентивної й виховної роботи й міжнародному співробітництві. Саме такий підхід дозволить забезпечити належний стан впровадження заходів, спрямованих на безпеку держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гладун О.З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення. *Вісник Вищої ради юстиції*. 2013. № 3. С. 34–35.

2. Орієнтовний перелік посад державних службовців, які працюють у сферах, де існує високий ризик прояву корупції / Управління Голодержслужби України в Хмельницькій області. URL: <http://nads.gov.ua/sub/hmelnitska/ua/publication/content/32602.htm?s398224032=145621dbb137b1454cb074133224c3fe11>.

3. Мін'юст зареєстрував Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 2. С. 158.

4. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування : методичні рекомендації / Міністерство юстиції України. Київ, 2013. С. 23–25.

5. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : колективна монографія / Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, І.О. Курило ; за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. С. 22.

6. Мельник М.І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 ; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. С. 231–232.

7. Деріга В.В. Політична корупція: визначення та особливості. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили. Серія «Політологія»*. Миколаїв, 2009. Т. 110. Вип. 97. С. 75.

8. Одінцева О. Цивілізований лобізм як форма боротьби з корупцією. *Право України*. 2006. № 6. С. 113.

9. Пірен М., Ребало В. Запобігання корупції в системі політико-владних відносин сучасного українського суспільства. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 4. С. 1913.

10. Буткевич С.А. Відмивання грошей і корупція: актуальні проблеми протидії та шляхи їх вирішення. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2012. № 2. С. 92.

11. Кальман О. Місце та значення соціально-правового контролю в системі заходів протидії корупції в Україні. *Вісник прокуратури*. 2001. № 4. С. 90–93.

12. Пухало О., Тінков А. Роль громадянського суспільства у протидії політичній корупції в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. Дніпропетровськ, 2013. Вип. 2. С. 83.

13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

14. Форми взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства у протидії поширенню корупції в Україні : аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. URL: <http://www.niss.gov.ua/Monitor/juni08/06.htm>.

15. Завгородній В.А. Зарубіжний досвід участі громадських організацій у заходах щодо протидії корупції. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 306.

16. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700–VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

17. Скулиш Є.Д. Корупція в Україні: основні напрями протидії в сучасних умовах. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2007. Вип. 16. С. 163–164.

18. Костенко О.М. Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 136–141.

19. Людський розвиток в Україні: соціальні та демографічні чинники модернізації національної економіки : колективна монографія

/ Е.М. Лібанова, О.В. Макарова, І.О. Курило ; за ред. Е.М. Лібанової. Київ : Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України, 2012. С. 29.

20. Погорецький М.А., Волков Д.В. Корупція і хабарництво на заочній формі навчання навчальних закладів МВС України та заходи протидії ім. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2009. Вип. 20. С. 129.

21. Кушніренко А.А. Боротьба з корупцією у контексті адміністративно-правової реформи в Україні. *Боротьба з організованою злочинністю і корупція (теорія і практика)*. 2002. Вип. 6. С. 43.

22. Костенко О.М. Корупція кризового типу: поняття і шляхи протидії. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2008. Вип. 18. С. 138.

23. Омельченко С. Етапи розвитку корупції як негативного суспільного явища. *Підприємництво, господарство та право*. 2000. № 7. С. 72–73.

24. Охотский Е.В. Коррупция: сущность, меры противодействия. Социологические исследования. 2009. № 9. С. 29.

25. Бачинська І.С. Детермінанти корупції в Україні, або чому державні службовці залучені до корупційного процесу. *Ефективність державного управління* : збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління. 2012. Вип. 32. С. 380.

Information about the author:

Nastiuk Vasyl Yakovych,

Doctor of Law, Professor,

Corresponding Member of the National Academy

of Legal Sciences of Ukraine,

Honored Worker of Science and Technology of Ukraine,

Professor at the Department of Administrative Law

and Administrative Activity

Yaroslav Mudryi National Law University

ORCID: 0000-0003-4977-4181

ПРАВООБМЕЖЕННЯ ЩОДО ОДЕРЖАННЯ ПОДАРУНКІВ У СВІТЛІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОБРОЧЕСНОСТІ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Федчишин С. А.

ВСТУП

Доброчесність як принцип дипломатичної служби полягає у спрямованості дій посадових осіб дипломатичної служби на захист публічних інтересів та відмові таких посадових осіб від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих їм повноважень. Правообмеження щодо одержання подарунків є одним із видів передбачених законодавством правообмежень, що спрямовані на забезпечення доброчесності державної (у тому числі й дипломатичної) служби, запобігання корупційним та пов'язаним із корупцією правопорушенням (для їх позначення також використовують умовний термін «антикорупційні обмеження»). Сутність такого правообмеження полягає у позбавленні або звуженні за визначених умов права одержувати подарунки для державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, осіб, що прирівняні до останніх для досягнення цілей Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. Водночас для дипломатичної сфери подарунки традиційно мають особливе значення, що, безумовно, має враховуватись під час врегулювання правового статусу посадових осіб дипломатичної служби України та потребує диференціації регулювання правообмеження щодо одержання подарунків відносно посадових осіб дипломатичної служби, визначення його специфічних особливостей.

Проблеми правообмеження (обмеження) державних службовців щодо одержання подарунків, у тому числі його мета, зміст, особливості, відповідальність за порушення тощо, аналізувались у працях багатьох вітчизняних вчених-адміністративістів (В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, Л.Р. Білої-Тіунової, В.М. Гарашука, К.М. Зубова, Т.Є. Кагановської, Р.О. Кукурудзи, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, У.І. Ляхович, П.С. Лютікова, В.Я. Настюка, С.Г. Стеценка, Г.Й. Ткач, О.М. Шимон, Н.В. Янюк та ін.). Проте аналіз вітчизняних наукових джерел не дозволяє виокремити праць, спеціально присвячених дослідженню особливостей правообмеження щодо одержання подарунків відносно такого спеціалізованого виду державних службовців,

як посадові особи дипломатичної служби України. Ці обставини і зумовлюють постановку наукового завдання, що полягає в аналізі передбаченого антикорупційним законодавством правообмеження (обмеження) щодо одержання подарунків як складової частини правового статусу посадових осіб дипломатичної служби України, визначенні його правової природи, формулюванні висновків та пропозицій стосовно необхідності врахування специфіки дипломатичної служби при законодавчому врегулюванні особливостей такого правообмеження.

1. Правообмеження щодо одержання подарунків як складова частина правового статусу посадових осіб дипломатичної служби України: теоретичний аспект

Правообмеження, будучи складовою частиною правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, є похідними від прав та обов'язків. Правообмеження зумовлені статусом громадянина як такого, що займає державну посаду, реалізує її завдання та функції, наділений повноваженнями. Правообмеження діють щодо посадових осіб дипломатичної служби протягом усього часу проходження ними служби та від них не можна відмовитись, а недотримання правообмежень тягне юридичну відповідальність, вид та міра якої визначені законом.

Призначення правообмежень державних службовців, у тому числі і посадових осіб дипломатичної служби, пов'язується із: забезпеченням ефективної професійної діяльності щодо виконання повноважень державних органів; встановленням перешкод для зловживань та порушень; запобіганням виникненню конфлікту інтересів; створенням умов для незалежної службової діяльності; забезпеченням прозорості у діяльності державних органів тощо¹.

Правообмеження є складовою частиною правового статусу посадових осіб дипломатичної служби. З метою з'ясування правової природи таких правообмежень звернемось до напрацьовань щодо правових обмежень як загальнотеоретичної категорії загалом, а також правообмежень державних службовців зокрема.

У теорії права під правовими обмеженнями розуміють правове стримування протиправного діяння, що створює умови для задоволення інтересів контрsubj'єкта і суспільних інтересів у охороні та захисті. Це установлені у праві межі, у яких мають діяти subj'єкти; це виключення певних можливостей у діяльності. Ознаками правових

¹ Ляхович У.І. Адміністративно-правовий статус державного службовця: організаційно-правові засади реалізації : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во ПНУ імені Василя Стефаника, 2010. С. 53; Зубов К.М. Правообмеження у державній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. С. 15 та ін.

обмежень виділяють такі: а) вони пов'язані із несприятливими умовами (загроза або позбавлення певних цінностей) для реалізації власних інтересів суб'єкта або спрямовані на їх стримування та одночасно на задоволення інтересів іншої сторони і суспільних інтересів у охороні та захисті; б) відображають зменшення об'єму можливостей, свободи, а слідом прав особистості, що досягається за допомогою обов'язків, заборон, покарань тощо; в) позначають негативну правову мотивацію; г) передбачають зниження негативної активності; ґ) спрямовані на захист суспільних відносин та їх охорону.

У адміністративно-правовій науці використовуються терміни «обмеження» та «правообмеження» державних службовців. Зокрема, С.Г. Стеценко визначає обмеження державних службовців як встановлені чинним законодавством певні обмеження (заборони), пов'язані із прийняттям, просуванням та припиненням державної служби, які мінімізують можливість учинення корупційних діянь та інших правопорушень².

Деякі автори пов'язують правову природу обмежень державних службовців із правами, яких особи позбавляються під час перебування на державній службі (правами, які входять у правовий статус громадянина), а також наголошують, що обмеження має «об'єктом своєї дії» саме права державних службовців³. Однак, на нашу думку, обмеження державних службовців не завжди має результатом повне позбавлення їх прав, котрими наділені та користуються інші громадяни. Обмеження державних службовців іноді може мати наслідком звуження певних прав (а не їх суцільне позбавлення), встановлення можливості їх реалізувати лише за певних умов, що визначені законодавством. Зокрема, посадова особа дипломатичної служби загалом не позбавляється права одержувати подарунки, проте, на відміну від інших громадян, таке право є обмеженим: його реалізація є можливою за дотримання сукупності умов, що передбачені законодавством (ст. 24 Закону «Про запобігання корупції»).

У цьому контексті заслуговує на увагу позиція Т.О. Коломоець та П.С. Лютікова, котрі підкреслюють, що «обмеження передбачають певну «рамкову поведінку», а отже, їх не варто ототожнювати із заборонами, які взагалі передбачають повне унеможливлення будь-яких дій, будь-якої активності <...> Чітке розмежування заборон та обмежень дасть змогу відмежувати унеможливлені діяння та «рамкові»

² Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник ; 3-тє вид., перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. С. 142.

³ Цит. за: Федчишин С.А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення : монографія. Харків : Право, 2020. С. 275–276.

діяння (діяння, обмежені певними нормативними «параметрами», «лімітами», «межами»), що безпосередньо має стосунок і до подарунків, пов'язаних із діяльністю публічних службовців»⁴.

Г.Й. Ткач досліджує «правові обмеження та заборони» для державних службовців, але не позначає їх узагальнюючим поняттям⁵. З одного боку, для цього є підстави, адже певні відмінності між цими правовими явищами дійсно існують, їх можна виокремлювати. Проте вважаємо, що з огляду на істотну схожість правової природи обмежень та заборон, їх похідний характер від обов'язків допустимо позначати одним родовим поняттям.

Аналіз точок зору вчених свідчить, що більшість із них говорять про певну внутрішню диференціацію у межах обмежень (правообмежень) державних службовців. Як правило, науковці виділяють два види (складники) таких обмежень – обмеження та заборони. Наприклад, В.П. Тимошук, А.М. Школик та Н.В. Янюк характеризують правообмеження у діяльності публічних службовців як систему обмежень та заборон⁶. Подібною є точка зору С.В. Ківалова та Л.Р. Білої-Тіунової, які використовують поняття «правообмеження» та вважають його узагальнюючим для позначення заборон та обмежень для державних службовців⁷.

У.І. Ляхович характеризує обмеження державного службовця саме як різновид його обов'язків (так звані негативні обов'язки). Науковець поділяє обмеження щодо державних службовців на два види – власне обмеження та заборони. Відмінність між останніми пояснюється тим, що заборони є більш категоричною формою обмежень та взагалі не дозволяють державному службовцю реалізувати певні права (наприклад, право на зайняття підприємницькою діяльністю). Що стосується обмежень, то вони не виключають, а звужують можливості державного службовця у реалізації певних прав⁸.

⁴ Коломоєць Т.О., Лютиков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями: деякі дискусійні питання нормативного закріплення в законодавстві України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. Ч. 2. С. 74–80. С. 76.

⁵ Ткач Г. Правові обмеження та заборони для державних службовців. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2000. Вип. 35. С. 220–224.

⁶ Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України : монографія / за заг. ред. В.П. Тимошука, А.М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. С. 79.

⁷ Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. С. 174.

⁸ Ляхович У.І. Адміністративно-правовий статус державного службовця: організаційно-правові засади реалізації : монографія. Івано-Франківськ : Видавництво Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника, 2010. С. 54.

Деякі науковці виокремлюють понад два складника правообмежень. Варто відмітити дисертацію К.М. Зубова «Правообмеження у державній службі України». Автор відзначає багатоаспектність поняття «правообмеження» та пропонує такі підходи до його розуміння: а) у широкому сенсі як державно-правове установлення щодо визначення режиму доступу фізичної особи до державної служби та її права на проходження державної служби (вимоги, критерії, заборони, правила). У широкому розумінні поняття «правообмеження» і «заборона» співвідносяться як ціле і частка; б) у вузькому сенсі як визначені нормою закону критерії, яким повинна або не повинна відповідати особа/службовець (не тотожне поняттю «заборона» та не поглинає його)⁹.

В.В. Васильківська розглядає правообмеження державних службовців так: 1) у широкому (доктринальному) розумінні як сукупність обмежень, заборон, вимог та приписів щодо державних службовців; 2) у вузькому (нормативному) розумінні як обмеження¹⁰.

Одним із небагатьох учених, які спеціально досліджували обмеження та заборони у дипломатичній службі, є О.В. Селецький. Він вказує, що заборони та обмеження – це юридично закріплені приписи, які не дозволяють працівникам дипломатичної служби вчиняти певні проти-правні дії. Заборони та обмеження закріплюються в імперативній формі і вказують на юридичний обов'язок, суть якого полягає в утриманні від конкретних вчинків, передбачених законодавством. Заслугують на увагу висновки вченого щодо розмежування обмежень та заборон. О.В. Селецький розділяє позицію, що обмеження є частковими або неповними заборонами. Якщо заборони – це те, що працівник взагалі не має права вчиняти, перебуваючи на дипломатичній службі (встановлені умови, правила, які ставлять службовця у певні юридичні межі, виходити за які заборонено), то обмеження є їх пом'якшенням, аналогом, який також забороняє вчиняти окремі дії, але у певній частині та у конкретних межах. Зміст правообмежень визначено як позбавлення дипломатичного працівника певних прав, які входять до загального статусу громадянина¹¹.

Провівши аналіз наукових поглядів, висловимо свою позицію. Насамперед зупинимось на виборі вдалого терміну. Вважаємо, що доцільно використовувати саме термін «правообмеження», а не «обмеження» державних службовців (відповідно, «правообмеження», а не «обмеження»

⁹ Зубов К.М. Правообмеження у державній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. С. 15.

¹⁰ Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. С. 11, 16.

¹¹ Селецький О.В. Правова характеристика заборон та обмежень, пов'язаних із проходженням дипломатичної служби. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 2. С. 135–139.

посадових осіб дипломатичної служби). Термін «правообмеження» містить вказівку на об'єкт – «права державного службовця, які підлягають обмеженню», і, відповідно, є більш вдалим для позначення елемента правового статусу. Цей елемент спрямований на обмеження не власне особи державного службовця, а саме його прав, тому термін «обмеження державних службовців» є не зовсім точним.

Встановлення правообмежень для посадових осіб дипломатичної служби полягає: а) або у повному позбавленні посадових осіб дипломатичної служби прав, якими наділені громадяни, котрі не мають статусу таких посадових осіб (заборона). У такому разі на особу покладається обов'язок ззагалі утриматись від реалізації відповідного права; б) або у звуженні для посадових осіб дипломатичної служби обсягу прав, якими наділені інші громадяни (обмеження можливості їх реалізації певними умовами). Самого права особа не позбавляється, воно продовжує існувати, але обмежується; можливість реалізації права пов'язується із суворим дотриманням встановлених законодавством вимог. У такому разі йдеться про покладення обов'язку утриматись від реалізації відповідного права за певних визначених умов.

Таким чином, правообмеження хоч і мають своїм об'єктом права посадових осіб дипломатичної служби, проте самі по суті такими (власне правами) не є. Правову природу правообмежень посадових осіб дипломатичної служби ми пов'язуємо із особливим видом обов'язків, які лежать у їх основі. Це вид обов'язків, які можна охарактеризувати як пасивні (негативні). Поділ обов'язків на активні або позитивні (здійснювати певні дії) та пасивні або негативні (утриматись від певних дій) є виробленим у теорії права (А. Завальний, О. Тихомиров¹² та ін.). Таким поділом обов'язків користуються і представники галузевих юридичних наук, у тому числі відносно державних службовців. Обов'язки останніх з урахуванням характеру їх виконання поділяють на позитивні та негативні правові заборони. Під першим видом обов'язків мається на увазі виконання обов'язку, яке полягає у вчиненні певних позитивних дій, спрямованих на реалізацію (виконання) функцій державного органу. У другому випадку йдеться про виконання обов'язку щодо утримання державного службовця від вчинення дій, які можуть завдати шкоди інтересам конкретного державного органу або інституту державної служби в цілому¹³.

¹² Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : монографія / за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. С. 425.

¹³ Ляхович У. Обов'язки державного службовця, спрямовані на реалізацію управлінських функцій державного органу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 3. С. 73.

Доходимо висновку, що правообмеження посадових осіб дипломатичної служби можна поділяти на такі види, як заборони та обмеження. Критерієм для такого поділу виступає міра обмеження прав посадових осіб дипломатичної служби (від часткового обмеження до повної заборони реалізації). Обмеження не передбачає позбавлення посадової особи права, лише його звуження, зменшення свободи дій щодо реалізації, «зв'язування» можливості його реалізації певними умовами. Натомість заборона встановлює чіткий імперативний припис, обов'язок не здійснювати певної дії, передбачає повне позбавлення посадової особи дипломатичної служби певного права. Умовно види правообмежень посадових осіб дипломатичної служби можна представити як «правообмеження – позбавлення права» (заборона) та «правообмеження – частковий дозвіл права» (обмеження). Перші у законодавстві України найчастіше позначаються як «забороняється» або «не має права». Можливою формою текстуального закріплення обмежень є формулювання «може» тощо.

Таким чином, правообмеження щодо одержання подарунків є складовою частиною правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, правова природа яких пов'язується із негативними обов'язками утриматись від вчинення відповідних дій. За чинного законодавчого регулювання у межах правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо одержання подарунку можна виокремувати: *а) заборону* – у ч. 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» закріплюється, зокрема, що: «<...>забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи». Це обов'язок взагалі утриматись від вказаних дій; *б) обмеження* – у ч. 2 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції» передбачене обмеження: «<...>можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки». У цьому випадку особа не втрачає взагалі право на отримання подарунків, проте його реалізація є допустимою і дозволяється лише за дотриманням визначених умов.

2. Правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо одержання подарунків: необхідність врахування специфіки та пропозиції щодо вдосконалення законодавства

У антикорупційному законодавстві України під подарунком розуміються «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової»¹⁴. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. особам, зазначеним у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи. Такі особи можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизначаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених ч. 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції», якщо вартість таких подарунків не перевищує 1 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 2 прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Передбачене обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які: 1) даруються близькими особами; 2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Подарунки, одержані відповідними особами як подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України¹⁵. Порушення правообмеження щодо одержання подарунку залежно від особливостей складу правопорушення передбачає адміністративну або кримінальну відповідальність¹⁶.

Відносно антикорупційного аспекту правообмеження (обмеження) щодо одержання подарунків слушно відзначають Т.О. Коломєць та П.С. Лютіков: «Обмеження щодо одержання подарунків публічними

¹⁴ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.

¹⁵ Там само.

¹⁶ *Див.*: Настільна книга детектива, прокурора, судді : коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. Київ : ВД «Дакор», 2017. 522 с. С. 381–401.

службовцями є особливим різновидом спеціального обмеження (щодо особливих суб'єктів зі специфічним видом професійної діяльності), яке завдяки поєднанню загальних ознак, притаманних обмеженню взагалі, та особливих ознак (наявність певного майнового аспекту у будь-якій зовнішній формі прояву), є дієвим засобом запобігання вчиненню правопорушень, пов'язаних із корупцією, удосконалення правових засад використання ресурсу якого дозволить досягти ефективних результатів у зазначеній сфері правозастосування¹⁷.

Однак важливо підкреслити, що, крім антикорупційного аспекту для дипломатичної служби подарунки набувають особливих відтінків, відмінних від тих, які вони мають у інших видах державної служби. Подарунки є традиційним супутником дипломатичної діяльності рівно стільки, скільки існує така форма міжнародних взаємин. Обмін подарунками виник ще на етапі міжобщинних відносин і вважається однією із перших форм дипломатичної взаємодії. За сучасних умов практика вручення подарунків або різноманітних нагород може мати місце, наприклад, відносно надзвичайного і повноважного посла іноземної держави (з нагоди залишення держави перебування або відповідно до інших традицій). Використовують навіть термін «подарункова дипломатія». Отримання подарунку посадовою особою дипломатичної служби має декілька вимірів: а) звичний для державної служби корупційний вимір; б) властивий саме для дипломатичної служби вимір міждержавної ввічливості та протоколу. Як зазначає О.В. Буткевич, «взагалі інститут дарунків або обмін подарунками є одним з ключових для розуміння механізму становлення міжнародних контактів. Його важливість полягає в тому, що за своєю формою інститут дарунків (обмін дарунками) є квінтесенцією принципу еквівалентності і взаємності. Інститут дарунків і церемонії, що його супроводжують, є важливою об'єднуювальною ланкою між відокремленими народами, а в деяких випадках і єдиним засобом їхнього спілкування»¹⁸.

У різні періоди державами встановлювались правила відносно питань отримання їх дипломатичними представниками подарунків та нагород від іноземних держав. Зокрема, Венеція однією із перших прийняла спеціальне законодавство в цій частині та у 1466 р. заборонила своїм дипломатам отримувати будь-які пожертвування та прагнути яких-небудь звань або титулів при іноземних дворах. Однак через поширеність звичаю вручати подарунки від'їжджаючому

¹⁷ Коломоець Т.О., Лютіков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 164–168. С. 167.

¹⁸ Буткевич О.В. *Історія міжнародного права* : підручник ; 2-ге вид. Київ : Ліра-К, 2016. 412 с. С. 93.

дипломату така заборона була замінена на зобов'язання надати подарунок Сенату, який потім зазвичай повертав його дипломатові¹⁹. Ж. Камбон пише, що Венеція могла навіть порушити слідство проти посланника, який повернувся із місії і не отримав звичних подарунків. Вчений відзначає зміну ставлення до проблеми дипломатичних подарунків: «<...>у той час нікому не приходило в голову, що ці подарунки можуть викликати підозру щодо безкорисності посланників, котрі їх отримали, а також відносно їх лояльності щодо своєї держави. Тепер таке ставлення було б незрозумілим<...>»²⁰.

Протягом історії погляди мислителів відносно отримання дипломатами іноземних подарунків різнилися. Жвавою була відповідна дискусія у літературі Нового часу. Одні вчені допускали можливість отримання дипломатом подарунків від іноземного монарха виключно за згоди власного правителя. Вони наголошували, що такі випадки є «знаком поганого тону» та загрожують «нанесенням певної шкоди тим інтересам, захист котрих якраз і доручений дипломату» (А. Пеке). Інші науковці пропонували диференційований підхід до оцінки таких подарунків і вказували на необхідність зважати на те, чи такі подарунки отримані на початку або вкінці посольської місії, а також яким чином та з яких причин вони були подаровані. Наприклад, Ж. де Міссі відзначав, що посол може одержати подарунок за результатами успішного завершення своєї місії від вдячного іноземного правителя («посол не може відмовитись від піднесеного правителем дарунку, не проявивши нечемності та навіть невдячності»). У тих же випадках, коли подарунки даруються за дії, що суперечать інтересам власного правителя, вони отримуватись не повинні, адже вони «є упевненим доказом віроломних намірів»²¹.

Окрему увагу дипломатичним подарункам приділяв Ф. Кальєр. На його думку, міністр не повинен приймати подарунки від правителя або держави, у якій він перебуває, без отримання на це дозволу свого правителя, крім дарунків, що установлені практикою з нагоди від'їзду. Прийняття заборонених подарунків Ф. Кальєр вважав видом зради. Це введення себе у «стан неможливості захищати інтереси своєї держави». Ф. Кальєр підкреслював, що «посол може приймати речі, які вживаються для столу, вино, птицю, тобто те, що дарується більше по

¹⁹ Politics and Diplomacy in Early Modern Italy. The Structure of Diplomatic Practice, 1450–1800 / ed. by D. Frigo. Cambridge : Cambridge University Press, 2000. 263 p.

²⁰ *Цит. за:* Федчишин С.А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення : монографія. Харків : Право, 2020. С. 286.

²¹ Там само. С. 287.

дружбі, а не з наміром підкупу Можна приймати подарунки тільки у тих випадках, коли не можна про подарунок сказати що-небудь погане, коли вони зроблені послу в знак поваги, а не з наміром тим самим підкупити його»²².

У сучасному дипломатичному світі подарунки є важливою складовою частиною комунікації, атрибутом міжнародної ввічливості, вираженням поваги до високого іноземного гостя, невід'ємним елементом протокольної практики держав²³. Обмін подарунками між главою іноземної держави, іншими її посадовими особами та уповноваженою посадовою особою дипломатичної служби (наприклад, Надзвичайним і Повноважним Послом України) заохочує дружні відносини між відповідною іноземною державою і Україною, сприяє виконанню функцій, що покладаються на закордонні дипломатичні установи як міжнародно-правовими нормами, так і національним законодавством. Розвиток та заохочення дружніх відносин між державою акредитації та державою перебування є однією із функцій дипломатичних представництв (ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини від 18.04.1961 р.) та консульських установ (ст. 5 Віденської конвенції про консульські зносини від 24.04.1963 р.). Заохочення дружніх міждержавних відносин покладається на закордонні дипломатичні установи й внутрішньодержавними правовими актами (Консульським статутом України від 02.04.1994 р., Положенням про закордонні дипломатичні установи України від 15.03.2021 р. та ін.).

Таким чином, отримання посадовою особою дипломатичної служби України подарунку від іноземної держави, міжнародної організації, їх посадових або службових осіб (далі – іноземний подарунок) може бути безпосередньо пов'язаним із виконанням офіційних функцій (функцій держави або місцевого самоврядування у розумінні антикорупційного законодавства). У цьому сенсі привертає увагу недосконалість Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. та неврахування у ньому наведених особливостей, відсутність відповідних винятків. Згідно із чинним законодавством України на посадову особу дипломатичної служби покладається заборона отримувати подарунки у зв'язку зі

²² *Цит. за:* Федчишин С.А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення : монографія. Харків : Право, 2020. С. 287.

²³ Лук'янець Н.М. Подарунки у дипломатичному протоколі: роль та значення (на матеріалах документальної колекції «Подарунки президентам України»). *Бібліотека. Наука. Комунікація: актуальні тенденції у цифрову епоху* : тези доповідей Міжнародної наукової конференції, м. Київ, 8–9 жовт. 2019 р. URL: <http://conference.nbu.gov.ua/report/view/id/891> (дата звернення: 28.05.2023).

здійсненням такою особою діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 23 Закону «Про запобігання корупції»). Отже, отримання посадовою особою дипломатичної служби подарунку, приміром від глави іноземної держави в знак визнання значного внеску у розвиток міждержавних відносин (по суті, у зв'язку із виконанням функцій держави), за чинного законодавства формально може бути визнане таким, котре порушує встановлене обмеження щодо одержання подарунків, що вважаємо неприпустимим та таким, що потребує законодавчого врегулювання.

Відносно посадових осіб дипломатичної служби слід розмежовувати:

а) отримання подарунку, що є корупційним або пов'язаним із корупцією правопорушенням – діяння посадової особи дипломатичної служби, що спрямовується на порушення встановлених законом антикорупційних правил та формує склад відповідного корупційного кримінального правопорушення (як-то передбаченого ст. 368 КК України, зокрема у разі одержання неправомірної вигоди у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави, з використанням влади чи службового становища²⁴) або адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією (передбаченого ст. 172⁵ КУпАП у разі одержання подарунку від підлеглої особи, прийняття подарунку, що перевищує встановлену дозволена вартість, та ін.²⁵);

б) «протокольне прийняття подарунку» має такі характеристики: воно пов'язане зі здійсненням посадовою особою дипломатичної служби діяльності із виконання функцій держави. Дарування іноземною державою (її посадовими або службовими особами) подарунку, а слідом і його прийняття посадовою особою дипломатичної служби відбувається відповідно до встановленої протокольної практики іноземної держави (прийняття не повинне розглядатись як правопорушення).

Принагідно слід підкреслити, що отримання посадовою особою дипломатичної служби протокольного іноземного подарунку, рівно як і відмова від його прийняття, може мати певні ризики. Отримання таких подарунків може пов'язуватись із бажанням збагатитись, використовуючи свою посаду, порушенням засад патріотизму та лояльності до свого глави держави, представником якого є посадова особа дипломатичної служби. Натомість можна виокремити й ризики відмови посадовою особою дипломатичної служби від отримання подарунку,

²⁴ Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III, зі змін. та доп. *Офіц. вісн. України*. 2001. № 21. Ст. 920.

²⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 26.04.2023).

приміром із рук глави держави перебування (наприклад, з нагоди завершення Надзвичайним і Повноважним Послом України довготермінового відрядження). Зокрема, така відмова може бути сприйнята як свідоме порушення дипломатичного протоколу й етикету (умисне приниження держави перебування тощо), а також істотно ускладнити розвиток відносин між Україною та державою перебування, завдати шкоди іміджеві України за кордоном. Наведені обставини зумовлюють постановку питання про необхідність вироблення та законодавчого врегулювання додаткових обов'язків посадових осіб дипломатичної служби України у зв'язку із прийняттям іноземних подарунків.

У цьому контексті корисним буде звернення до підходів, які мають місце у законодавстві іноземних держав про дипломатичну службу. Наприклад, послам і постійним представникам Королівства Норвегія, як і іншим державним службовцям, заборонено: а) приймати будь-які грошові суми або подарунки, за винятком найдешевших (наприклад, не більше пляшки вина від однієї людини); б) користуватися готелями або авіаквитками, що оплачені не роботодавцем; в) використовувати службове становище для отримання особистої вигоди або сприяння в отриманні вигоди іншими особами. При цьому прийняття подарунків все ж допускається за визначених умов, тобто «у межах розумного» в тих державах, де з урахуванням місцевих традицій відмова може образити дарувальника і таким чином завдати шкоди іміджу або інтересам Норвегії²⁶.

Стаття 69 Закону Литовської Республіки «Про дипломатичну службу» від 29.06.2018 р. має назву «Нагороди від іноземних держав». Особливістю є те, що предмет регулювання цієї статті охоплює як нагороди від іноземних держав, так і подарунки від них. Закріплено, що про нагороди іноземних держав дипломат повинен інформувати Міністерство закордонних справ. Порядок прийняття, декларування та зберігання отриманих подарунків встановлюється Законом «Про узгодження публічних та приватних інтересів у публічній службі»²⁷. Правила дипломатичної служби Великої Британії передбачають категорії подарунків, щодо яких існує можливість прийняття, у тому числі: подарунки незначної цінності (скромна пляшка вина, щоденник тощо); подарунок у зв'язку із офіційним прийомом з певної нагоди у відповідній обстановці та відповідної вартості; подарунок, отриманий

²⁶ Федчишин С.А. Правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо одержання подарунків : необхідність врахування специфіки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2022. № 96. С. 107-114. С. 111.

²⁷ О дипломатической службе : Закон Литовской Республики от 29.06.2018 г. № VIII-1393. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/-1720e7b0c2e211e883c7a8f929bfc500?jfwid=-eb3wa42r6> (дата звернення: 28.04.2023).

в обставинах, за яких відмова від його прийняття була б неможливою без спричинення шкоди публічним інтересам тощо (DSR 4)²⁸.

На нашу думку, можна сформулювати такі характеристики правообмеження посадових осіб дипломатичної служби України щодо одержання подарунків: а) правообмеження, передбачене ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», має поширюватись на посадових осіб дипломатичної служби з урахуванням визначених особливостей; б) посадовим особам дипломатичної служби слід дозволити приймати іноземні подарунки, які передбачені дипломатичним протоколом відповідної держави перебування (адже відмова може спричинити негативні наслідки для України), незалежно від їх вартості, а також одночасно доповнити специфічними обов'язками по факту прийняття подарунку; в) якщо це можливо за існуючих обставин та протокольної практики посадовій особі дипломатичної служби бажано отримати попередній дозвіл від Міністерства закордонних справ України (далі – МЗС України) на прийняття іноземного подарунку; г) доцільно законодавчо передбачити обов'язок посадової особи дипломатичної служби повідомляти МЗС України про факти прийняття нею протокольного іноземного подарунку; ґ) для протокольних подарунків слід установити на рівні закону межу допустимої вартості, що впливатиме на можливість посадової особи дипломатичної служби залишити такий подарунок собі (у разі недосягнення допустимої вартості отриманий посадовою особою подарунок може бути залишений у її власності; у випадку перевищення подарунком допустимої вартості прийнятий подарунок має бути переданий у встановленому порядку до МЗС України (у власність держави)); д) невиконання посадовою особою дипломатичної служби обов'язків щодо повідомлення про прийняття протокольних іноземних подарунків або їх передачу за визначених умов до МЗС України має забезпечуватись заходами адміністративної відповідальності. При цьому питання стосовно отримання посадовими особами дипломатичної служби України протокольних іноземних подарунків як подарунків державі вважаємо врегульованим у чинному законодавстві України²⁹.

²⁸ Diplomatic Service Regulations (DSR), Great Britain. URL: https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2019/03/03a_diplomatic.pdf (дата звернення: 28.04.2023).

²⁹ Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.

Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1195 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. Ст. 3302.

ВИСНОВКИ

Доброчесність є принципом дипломатичної служби, що полягає у спрямованості дій посадових осіб дипломатичної служби на захист публічних інтересів та у відмові таких посадових осіб від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих їм повноважень. На забезпечення доброчесності дипломатичної служби спрямовується низка механізмів та засобів запобігання корупції, у тому числі встановлення правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо одержання подарунків. Правообмеження щодо одержання подарунків є складовою частиною правового статусу посадових осіб дипломатичної служби, правова природа яких пов'язується із негативними обов'язками утриматись від вчинення відповідних дій. Законодавче регулювання правообмеження публічних службовців щодо одержання подарунків має враховувати специфіку дипломатичної служби, що функціонує у дипломатичній сфері, для якої подарунки традиційно відіграють особливе значення у контексті дипломатичного протоколу. У зв'язку з цим відносно посадових осіб дипломатичної служби України варто розмежовувати отримання подарунку, що є корупційним або пов'язаним із корупцією правопорушенням та протокольне прийняття подарунку (не є правопорушенням). Наведену диференціацію слід врахувати при подальшому вдосконаленні законодавства України про запобігання корупції та про дипломатичну службу. Зокрема, варто нормативно врегулювати особливості прийняття посадовою особою дипломатичної служби протокольного іноземного подарунку, у тому числі в частині визначення допустимої вартості подарунку, за якої останній може бути залишений у посадовій особі дипломатичної служби, закріплення її обов'язку у встановленому порядку повідомляти про факт прийняття подарунку та за визначених умов передавати його до МЗС України.

Методичні рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції від 21.10.2022 р. № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf> (дата звернення: 28.04.2023).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2016. № 3. Ст. 149.
2. Про дипломатичну службу : Закон України від 07.06.2018 р. № 2449-VIII. Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2018. № 50. Ст. 1747.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2014. № 87. Ст. 2474.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення: 26.04.2023).
5. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2001. № 21. Ст. 920.
6. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям : постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 р. № 1195 / Кабінет Міністрів України. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. Ст. 3302.
7. Методичні рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції від 21.10.2022 р. № 13. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/10/Metodychni-rekomendatsiyi-vid-21.10.2022-13.pdf> (дата звернення: 28.04.2023).
8. О дипломатической службе: Закон Литовской Республики от 29.06.2018 г. № VIII-1393. URL: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/-1720e7b0c2e211e883c7a8f929bfc500?jfwid=-eb3wa42r6> (дата звернення: 28.04.2023).
9. Буткевич О.В. Історія міжнародного права : підручник ; 2-ге вид. Київ : Ліра-К, 2016. 412 с.
10. Васильківська В.В. Правове регулювання статусу державного службовця в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2018. 21 с.
11. Відповідальність у праві: філософія, історія, теорія : монографія / за заг. ред. І. Безклубого. Київ : Грамота, 2014. 448 с.
12. Зубов К.М. Правообмеження у державній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2010. 19 с.
13. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні : підручник. Одеса : Фенікс, 2009. 688 с.

14. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями: деякі дискусійні питання нормативного закріплення в законодавстві України. *Право і суспільство*. 2017. № 6. Ч. 2. С. 74–80.

15. Коломоєць Т.О., Лютіков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 164–168.

16. Лук'янець Н.М. Подарунки у дипломатичному протоколі: роль та значення (на матеріалах документальної колекції «Подарунки президентам України»). *Бібліотека. Наука. Комунікація: актуальні тенденції у цифрову епоху* : тези доповідей Міжнародної наукової конференції, м. Київ, 8–9 жовт. 2019 р. URL: <http://conference.nbuv.gov.ua/report/view/id/891> (дата звернення: 28.05.2023).

17. Ляхович У.І. Адміністративно-правовий статус державного службовця: організаційно-правові засади реалізації : монографія. Івано-Франківськ : Вид-во ПНУ імені Василя Стефаника, 2010. 130 с.

18. Ляхович У. Обов'язки державного службовця, спрямовані на реалізацію управлінських функцій державного органу. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2009. № 3. С. 72–77.

19. Настільна книга детектива, прокурора, судді : коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка ; 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : ВД «Дакор», 2017. 522 с.

20. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України : монографія / за заг. ред. В.П. Тимощука, А.М. Школика. Київ : Конус-Ю, 2007. 735 с.

21. Селецький О.В. Правова характеристика заборон та обмежень, пов'язаних із проходженням дипломатичної служби. *Право і суспільство*. 2018. № 2. Ч. 2. С. 135–139.

22. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. 3-тє вид., перероб. та доп. Київ : Атіка, 2011. 624 с.

23. Ткач Г. Правові обмеження та заборони для державних службовців. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2000. Вип. 35. С. 220–224.

24. Федчишин С.А. Дипломатична служба України: проблеми теорії, організації та правового забезпечення : монографія. Харків : Право, 2020. 528 с.

25. Федчишин С.А. Правообмеження посадових осіб дипломатичної служби щодо одержання подарунків: необхідність врахування специфіки. *Актуальні проблеми держави і права*. 2022. № 96. С. 107–114.

26. Diplomatic Service Regulations (DSR), Great Britain. URL: https://civilservicecommission.independent.gov.uk/wpcontent/uploads/2019/03/03a_diplomatic.pdf (дата звернення: 28.04.2023).

27. Politics and Diplomacy in Early Modern Italy. The Structure of Diplomatic Practice, 1450–1800 / ed. by D. Frigo. Cambridge : Cambridge University Press, 2000. 263 p.

Information about the author:

Fedchyshyn Serhii Anatoliiovych,

Doctor of Legal Sciences, Associate Professor,
Associate Professor at the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University

СУДОВО-ЕКСПЕРТНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ КОРУПЦІЙНИХ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Юсупов В. В.

ВСТУП

Російсько-українська війна, повномасштабна фаза якої розпочалася 24 лютого 2022 року, створює додаткові корупційні ризики, які необхідно ідентифікувати та долати, тому посилення антикорупційних інституцій стає все актуальнішим. В Україні в умовах воєнного стану продовжують функціонувати спеціалізовані антикорупційні судові та правоохоронні органи – Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура (далі – САП), Національне агентство із запобігання корупції (далі – НАЗК), Вищий спеціалізований антикорупційний суд. Однак за результатами діяльності цих інституцій суттєвих зрушень у протидії та запобіганні корупції не здобуто.

Зокрема, найпоширенішими корупційними кримінальними правопорушеннями в Україні у довоєнному 2021 році були такі: зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 Кримінального кодексу (далі – КК) України) – 3955 облікованих випадків; прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України) – 1566; пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України) – 1577¹.

За даними міжнародної організації “Transparency International”, яка оприлюднила за 2021 рік щорічний світовий рейтинг Індексу сприйняття корупції в світі, Україна посідала 122 місце серед 180 країн², а у 2022 році 116-те місце³. У звітних документах “Transparency International” окреслені окремі причини розвитку корупції в нашій державі: рішення Конституційного Суду щодо звільнення від відповідальності за недостовірне декларування топ посадовців, чиновників і суддів; зміни до антимонопольного законодавства з потенційними загрозами для бізнесу

¹ Єдиний звіт Офісу Генерального прокурора про кримінальні правопорушення за січень – грудень 2021 року. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporusshennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2> (дата звернення: 17.07.2023).

² Індекс сприйняття корупції – 2021. *Transparency International Ukraine* : вебсайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2021/> (дата звернення: 17.07.2023).

³ Там само.

захищати свої права під час оскарження публічних закупівель; загальне зростання тиску на антикорупційну екосистему, у тому числі через тривалу відсутність постійних керівників в інституціях; відтермінування прийняття Антикорупційної стратегії у другому читанні тощо.

За даними опитування населення держави, корупція у 2022 році, як і в попередньому, посідала 3 місце серед основних проблем, перелік яких пропонувався респондентам для оцінки. Перше і друге місце у 2021–2022 роках посіли висока вартість життя та воєнні дії. У 2022 році 64,2 % населення вважали корупцію дуже серйозною проблемою. Цей показник статистично знизився після 2 років стабільності (зниження порівняно з 2021 роком становило 4,4 в.п.). На думку населення, перше місце за поширеністю корупції розділили судова система та митниця. На другому місці – прикордонний контроль і земельні відносини⁴.

Відповідно до Звіту МВС України про стан протидії корупції у I кварталі 2023 року кількість корупційних кримінальних правопорушень, кримінальні провадження за якими закінчені розслідуванням, склала 1556, причому 1555 справ направлено до суду з обвинувальним актом. На першому місці серед корупційних виявів знаходиться привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ч. 2–5 ст. 191 КК України). Задokumentовано 660 таких фактів, що майже у 10 разів перевищує прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (68 кримінальних проваджень) за цей же період⁵.

Статистика засвідчує окремі недоліки у роботі спеціалізованих правоохоронних органів під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень.

Крім цього, нині існує потреба в удосконаленні правового забезпечення взаємодії слідчих з оперативними підрозділами правоохоронних органів під час виявлення та розслідування корупційних кримінальних правопорушень⁶.

⁴ Корупція в Україні 2022: розуміння, сприйняття, поширеність : звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/1f23b766-e031-4c3f-81a4-0167b4f93116.pdf> (дата звернення: 17.07.2023).

⁵ Звіт МВС України про стан протидії корупції за 3 місяці 2023 року. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/activity/prevention-corruption/statistika> (дата звернення: 17.07.2023).

⁶ Кириченко О.В. Взаємодія слідчих з оперативними підрозділами правоохоронних органів під час виявлення та розслідування корупційних кримінальних правопорушень: теоретико-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2023. № 1. С. 318, 321.

Отже, для досягнення високої ефективності у роботі спеціалізованих судових і правоохоронних органів у протидії корупції слід звернути увагу на удосконалення, покращення, оновлення, трансформацію таких чинників, як професійний рівень суб'єктів протидії, механізми виявлення та документування корупційних правопорушень, взаємодія під час досудового розслідування, зокрема проведення слідчих (розшукових) дій та використання спеціальних знань у доказуванні щодо корупційних діянь.

Неодмінною передумовою ефективного розслідування корупційних кримінальних правопорушень та подальшого судового розгляду є своєчасне і повне використання уповноваженими суб'єктами спеціальних знань у формі залучення у кримінальне провадження спеціалістів та призначення судових експертиз.

З метою забезпечення ефективного використання спеціальних знань у формі залучення експертів до проведення експертиз під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень необхідно вжити комплекс організаційно-тактичних заходів, передусім визначити види та підвиди експертиз, які переважно призначаються у таких кримінальних провадженнях, окреслити процесуальні аспекти їх призначення, зорієнтувати фахівців щодо експертних установ судової експертизи, що виконують такі дослідження в Україні.

Можливості судових експертиз у юридичних процесах, перелік типових запитань до них, вимоги до відібрання порівняльних зразків та об'єктів експертизи описано у довідниках⁷, навчально-науковій літературі⁸ і нормативних документах⁹.

Водночас під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень судові експертизи мають свою специфіку.

⁷ Судово-експертна діяльність : довідник для суддів / за ред. С. Станіка. Київ : Ін Юре, 2001. 343 с.

⁸ Судові експертизи в процесуальному праві України : навчальний посібник. Київ : Видавництво «Ліра-К», 2021. 276 с.

Судова експертологія : підручник / В.М. Тертишник, В.В. Варава, О.В. Сачко ; за заг. ред. В.М. Тертишника. Харків : Право, 2021. 280 с.

Експертизи в судочинстві України : науково-практичний посібник / за заг. ред. В.Г. Гончаренка, І.В. Гори. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 504 с.

⁹ Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 17.07.2023).

Виклад результатів дослідження

Потреба у призначенні та проведенні судових експертиз виникає під час розслідування таких корупційних кримінальних правопорушень, передбачених КК України: «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (ст. 191); «Викрадення, привласнення, вимагання вогнепальної зброї, бойових припасів, вибухових речовин чи радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживанням службовим становищем» (ст. 262); «Викрадення, привласнення, вимагання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів чи заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем» (ст. 308); «Викрадення, привласнення, вимагання прекурсорів або заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем» (ст. 312); «Викрадення, привласнення, вимагання обладнання, призначеного для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів, чи заволодіння ним шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем та інші незаконні дії з таким обладнанням» (ст. 313); «Порушення встановлених правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів» (ст. 320); «Викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем або їх пошкодження» (ст. 357); «Викрадення, привласнення, вимагання військовослужбовцем зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки чи іншого військового майна, а також заволодіння ними шляхом шахрайства або зловживання службовим становищем» (ст. 410) у випадку їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем; «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» (ст. 210); «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації» (ст. 354); «Зловживання владою або службовим становищем» (ст. 364); «Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» (ст. 364-1); «Зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги» (ст. 365-2); «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою» (ст. 368); «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми» (ст. 368-3); «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» (ст. 368-4); «Незаконне збагачення» (ст. 368-5); «Пропозиція, обіцянка або

надання неправомірної вигоди службовій особі» (ст. 369); «Зловживання впливом» (ст. 369-2) КК України¹⁰.

Найчастіше об'єктами експертних досліджень у більшості корупційних кримінальних правопорушень є документи, які містять рукописні тексти. Вони досліджуються під час почеркознавчої експертизи і технічної експертизи документів.

Об'єктами *почеркознавчої експертизи* у відповідних провадженнях є документи, які є носіями доказової інформації і містять рукописні тексти, в яких закріплені думки певних осіб, насамперед службових, окремі події або факти, пов'язані з діяльністю підприємств, установ, організацій.

До об'єктів почеркознавчих досліджень відносять: рукописні тексти, змістовна сторона яких зафіксована за допомогою буквених або цифрових позначень; підписи, які відображають прізвище (ім'я, по батькові) особи у вигляді букв та умовних письмових знаків і мають посвідчувальне призначення; короткі записи, зафіксовані за допомогою одного або декількох слів, зокрема резолюцію на документі, виконану службовою особою тощо.

Наприклад, за фактом розслідування дій службових осіб селищної ради, які упродовж листопада – грудня 2017 року внесли завідомо неправдиві відомості до таблиць виходу на роботу Особи_1, проводилася почеркознавча експертиза. Об'єктами дослідження були такі документи, заповнені підозрюваними особами: таблиць виходу на роботу Особи_1, до якої застосовано адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт від 30 листопада 2017 року; таблиць виходу на роботу Особи_1, до якої застосовано адміністративне стягнення у вигляді громадських робіт від 06 грудня 2017 року¹¹.

При цьому найбільш поширеним завданням, яке ставиться перед експертом-почеркознавцем, є ідентифікація виконавця тексту або підпису, встановлення факту виконання однією особою рукописних текстів у різних документах або у його окремих фрагментах.

До особливої групи завдань ідентифікаційного дослідження у кримінальному провадженні про корупційне правопорушення відносять встановлення факту виконання однією особою рукописних текстів у різних документах або в окремих фрагментах одного документу. Ідентифікаційна почеркознавча експертиза призначається також у випадку, якщо підозрюваний визнає, що рукописний текст в одному

¹⁰ Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 17.07.2023).

¹¹ Єдиний держаний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 17.07.2023).

з документів, який підтверджує факт будь-якої дії, виконаний ним, а в іншому документі він заперечує таке виконання, при цьому у слідчого є підстави вважати, що показання підозрюваного не відповідають дійсності. У даному випадку на вирішення експерта повинно бути поставлено питання про те, чи однією особою виконані обидва тексти у документах, причому перший документ використовується в якості зразка почерку підозрюваного¹².

У слідчій і судовій практиці під час розслідування корупційних правопорушень нерідко трапляються випадки, коли для доказування факту позики видаються розписки. У результаті пред'явлення таких розписок підозрюваним встановлюється, що підписи на розписках виконані тими ж особами, від імені яких вони значаться, а сам змістовний текст або його частина, за їхніми показаннями, виконані не ними, а були дописані іншими особами (наприклад, сума прописом, окремі цифри).

Почеркознавча експертиза може вирішувати завдання, пов'язані із встановленням умов виконання рукопису, стану особи. Такі почеркознавчі дослідження можуть мати місце у випадках, коли підозрювана особа стверджує, що підписувала документ у незвичних для себе умовах написання або в інший період часу, аніж вказано у реєстраційному журналі обліку вихідних документів (що встановлюється за допомогою дослідження давнини виготовлення документа)¹³.

Особливістю призначення почеркознавчих експертиз рукописних текстів є представлення експерту оригіналів документів. Для їх ефективного проведення слідчий зобов'язаний надати експерту максимально можливу кількість вільних, умовно вільних та експериментальних зразків почерку (цифрових записів, підписів) осіб, які підлягають ідентифікації. У кваліфікованому відборі таких об'єктів може надати допомогу залучений в якості спеціаліста експерт-почеркознавець.

Технічна експертиза документів (далі – ТЕД) у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення має на меті визначення способу виготовлення документа, встановлення наявності у ньому змін та способів їх внесення, виявлення невидимих записів, а також ідентифікацію предметів і матеріалів, які використовувались для виготовлення документа або внесення до нього змін.

¹² Судово-почеркознавча експертиза у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення : методичні рекомендації / В.В. Юсупов, Є.Ю. Свобода, О.М. Шрамко, Ю.О. Пілюков, А.А. Саковський. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. С. 11.

¹³ Ковальов К.М. Визначення давності виготовлення документа: історичний аспект і сучасні тенденції. *Криміналістичний вісник*. 2021. № 1 (35). С. 19–37.

Наприклад, досудовим розслідуванням встановлено, що посадові особи на підставі підроблених документів, наданих ТОВ «ТЕР-ВІВ», оформили дозвіл на розроблення проекту землеустрою для обслуговування неіснуючої споруди для провадження підприємницької діяльності з реконструкцією під торгово-побутові офісні приміщення з метою отримання неправомірної вигоди та передачі земельної ділянки у незаконну власність ТОВ «ТЕР-ВІВ». У справі технічною експертизою документів досліджувалися: 1) технічний паспорт на будинок – споруду для підприємницької діяльності, реєстр. № 00893 від 12.10.2018 р. 2) технічний паспорт на будинок – споруду для підприємницької діяльності, реєстр № 00978 від 21.10.2019 р.¹⁴

Серед об'єктів ТЕД можна виділити: власне документи; пристосування для їх виготовлення або для внесення змін до раніше виготовлених документів; речовини для виготовлення документів або внесення змін до них.

Водночас в наш час створюються нові засоби захисту документів, засновані на останніх досягненнях в різних галузях фізики, хімії, мікроелектроніки, поліграфії, що істотно розширює можливості запобігання підробки різного роду документів. У світовій практиці використовується багаторівнева система захисту, що поєднує широкий спектр різноманітних технологій. Розуміння принципу дії того чи іншого елемента захисту дозволяє судовим експертам ТЕД ефективно виявляти підробку¹⁵.

Для розв'язання експертних завдань щодо документів, виготовлених за допомогою комп'ютерної техніки, які вилучені під час розслідування, ця техніка надається в комплекті (системний блок комп'ютера, інсталяційний диск з драйвером принтера або багатофункціонального пристрою, з'єднувальні та мережеві кабелі, принтер). До направлення комп'ютерної техніки на експертизу будь-яка робота на ній не дозволяється. Вирішення ідентифікаційних питань проводиться в межах комплексної комп'ютерно-технічної експертизи та технічної експертизи документів за наявності електронного оригіналу документа (файлу). Вилучення комп'ютерної техніки, її огляд мають проводитися за участю спеціаліста у галузі комп'ютерно-технічних досліджень¹⁶.

¹⁴ Єдиний держаний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 17.07.2023).

¹⁵ Сезонов В.С., Дікевич К.Г. Компонентний склад чорнил, фарб та барвників як важлива складова захисту документів від підробок. *Криміналістика і судова експертиза*. 2023. Вип. 68. С. 389.

¹⁶ Теплицький Б.Б. Сучасні можливості судових експертиз під час розслідування злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електров'язку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2021. № 2 (22). С. 30–37.

У кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення при підготовці матеріалів для направлення на ТЕД доцільно користуватися допомогою спеціалістів, зокрема при відбиранні зразків для дослідження основи документів і матеріалів письма з метою встановлення підприємства-виготовлювача.

Окрім методи експертного дослідження пов'язані з неминучим і необхідним для дослідження пошкодженням об'єкта або навіть повним його знищенням. Такі методи застосовуються експертом з дозволу особи або органу, який призначив експертизу. Вказаний дозвіл має зазначатися в постанові (ухвалі) про призначення експертизи або у відповідному листі.

Питання експерту не повинні виходити за межі його компетенції, потребувати правової оцінки результатів дослідження. При формулюванні завдання експерту неприпустимим є використання термінів, що мають подвійне тлумачення – технічне і юридичне: «виправлення», «підробка» як синоніми термінів «зміна», «невідповідність правилам» тощо. При формулюванні питань має бути чітко визначений обсяг завдань експерту.

При вирішенні питання ідентифікації печаток і штампів за відбитками разом з досліджуванним документом на експертизу надається печатка, яка перевіряється, або експериментальні зразки (10–20 експериментальних зразків відбитків печатки або штампа, що ідентифікується) та вільні зразки (10–20 документів з відбитками відповідної печатки або штампа). Експериментальні зразки повинні мати різний ступінь інтенсивності забарвлення з різною силою натискання (слабка, середня, сильна) і міститися на різноманітних підкладках (м'яка, тверда)¹⁷.

Вчинення більшості корупційних кримінальних правопорушень, як правило, супроводжується появою або зникненням у певному середовищі тих чи інших матеріальних об'єктів, порушенням їх первинного положення, місцезнаходження, стану, утворенням різноманітних слідів-відображень одних матеріальних об'єктів (слідоутворюючих) в інших (слідосприймаючих). Такі сліди досліджуються під час проведення трасологічної експертизи.

Об'єктами *трасологічної експертизи* під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень можуть бути сліди людини – рук, ніг, зубів, губ, ділянок голови, нігтів, взуття, одягу

¹⁷ Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 17.07.2023).

(рукавичок), а також об'єкти, що їх залишили; сліди знарядь, інструментів, механізмів та їх частин – на замках і замикаючих пристроях (сліди зламу), на контрольних пломбах (сліди пломбувальних пристроїв), виробих масового виробництва (сліди розпилу, розрубів, свердління, перекусу) та об'єкти, що їх залишили, а також частини монолітних об'єктів, розділених механічним шляхом (уламки скла, частини розірваних документів, конвертів).

Трасологічні експертизи у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення залежно від об'єктів, поділяються за такими підвидами досліджень: дослідження слідів людини; дослідження знарядь, агрегатів, інструментів і залишених ними слідів, ідентифікація цілого за частинами; криміналістичне дослідження транспортних засобів; дослідження ідентифікаційних номерів та рельєфних знаків¹⁸.

Серед досліджень слідів людини виокремлюються *дактилоскопічні експертизи*. Їх головним завданням є ідентифікація особи за слідами її рук, наприклад, на предметах неправомірної вигоди (грошах, інших матеріальних об'єктах).

Експертиза зброї може призначатись сторонами кримінального провадження у розслідуванні таких корупційних кримінальних правопорушень, як заволодіння вогнепальною зброєю, бойовими припасами шляхом зловживання службовим становищем (ст. 262 КК України), а також викрадення, привласнення, вимагання зброї, бойових припасів або заволодіння ними військовою службовою особою шляхом зловживання службовим становищем (ст. 410 КК України).

Експертиза зброї поділяється на окремі підвиди: балістичне дослідження вогнепальної зброї та бойових припасів до неї; балістичне дослідження слідів зброї, слідів пострілу та ситуаційних обставин пострілу; дослідження холодної зброї; дослідження зброї з некінетичним принципом ураження; дослідження гранатометів та ствольної артилерійської зброї; дослідження ракетно-реактивної зброї (як окремий вид дослідження зброї)¹⁹.

До особливостей призначення експертизи зброї у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення слід віднести те, що:

¹⁸ Призначення судових експертиз у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення : методичні рекомендації / О.М. Шрамко, В.В. Юсупов, Ю.О. Пілюков, А.А. Саковський. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021, С. 41.

¹⁹ Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 17.07.2023).

1) вогнепальна та інша зброя або конструктивно подібні до неї вироби і боєприпаси повинні мати на упаковці або на прикріплених до них бирках індивідуальні позначки (найменування, кількість, місце виявлення);

2) вогнепальну стрілецьку та іншу зброю, яка направляється на експертизу, необхідно розрядити. Якщо розрядити її неможливо, то частини ударно-спускового механізму вогнепальної зброї приводяться в положення, яке унеможливує випадковий постріл. На упаковці виконуються попереджувальні написи;

3) речові докази упаковуються окремо, при цьому повинен бути забезпечений захист їх від забруднення, пошкоджень та взаємного контакту у процесі транспортування, а дульний зріз вогнепальної зброї закривається чистою білою тканиною і обв'язується;

4) зброя та боєприпаси до неї надаються на експертизу органом (особою), який(яка) призначив(ла) експертизу (залучив(ла) експерта), особисто або його(її) представником. Їх пересилка поштою не допускається. Для розряджання гранатометів, мінометів, гармат, вогнеметів, реактивної, ракетної зброї повинні залучатися спеціалісти з відповідною підготовкою²⁰.

До предмету корупційного кримінального правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 262 КК України, відносяться й радіоактивні матеріали. Кримінальна відповідальність настає за викрадення, привласнення, вимагання радіоактивних матеріалів або заволодіння ними шляхом зловживання службової особи своїм службовим становищем. У таких кримінальних провадженнях призначається *експертиза радіоактивних матеріалів*.

У ст. 1 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» зазначено, що *радіоактивні матеріали* – це джерела іонізуючого випромінювання, ядерні матеріали та радіоактивні відходи²¹. Джерела іонізуючого випромінювання (далі – ДІВ) здатні до самовільного поділу, що супроводжується виділенням тепла, а також альфа-, бета і гама-випромінюванням.

²⁰ Призначення судових експертиз у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення : методичні рекомендації / О.М. Шрамко, В.В. Юсупов, Ю.О. Пілюков, А.А. Саковський. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021. С. 54–55.

²¹ Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.07.2023).

Об'єктами експертного дослідження радіоізотопних ДІВ є радіоактивні матеріали та інші предмети, які зазнали впливу радіації, якщо кількість речовини та інтенсивність випромінювання здатні заподіяти шкоду здоров'ю людини, та зразки-еталони, необхідні для проведення порівняльного ідентифікаційного дослідження.

Головною метою експертизи радіоактивних матеріалів поряд з традиційними завданнями (дослідження фізико-хімічного стану (вага, колір, щільність та ін.)) є ідентифікація та встановлення ізотопного складу вилученого ДІВ, сорту (α -, β -, γ -) та інтенсивності випромінювання, функціонального призначення, технологічної та географічної прив'язки, оцінки нанесеної матеріальної шкоди та ступеня радіоактивного зараження.

Особливостями призначення та проведення експертиз радіоактивних матеріалів є те, що дослідження цих об'єктів можуть проводитися виключно в спеціалізованих установах. Однією з таких установ є Інститут ядерних досліджень Національної академії наук України.

Заслуговує на особливу увагу підготовчий етап призначення такої експертизи, в процесі якого слід суворо дотримуватись правил радіаційної безпеки під час транспортування та зберігання радіоактивних матеріалів. У таких випадках слідчий, який розслідує корупційне кримінальне правопорушення, зобов'язаний звернутись до спеціалістів відповідного профілю за технічною та методичною допомогою. При дослідженні радіоактивних матеріалів судовий експерт має забезпечити всі заходи безпеки, спрямовані на недопущення забруднення територій та радіоактивного опромінення (забруднення) інших доказів.

Товарознавчі експертизи можуть призначатись при розслідуванні практично усіх корупційних кримінальних правопорушень, у яких необхідно визначити оціночну, ринкову, інвестиційну чи ліквідаційну вартість майна або товарної продукції (машин, обладнання, сировини та споживчих товарів).

Наприклад, 22 вересня 2018 р. майстер лісу державного лісництва Особа_1 здійснив незаконну порубку дерева породи дуб. Під час огляду слідів вчиненого злочину виявлено колоди дерева породи дуб у кількості 5 шт. Призначена у справі товарознавча експертиза дозволила встановити розмір заподіяної шкоди, а саме: «Ринкова вартість п'яти колод дерева породи дуб, що є дров'яною деревиною (технічною сировиною), загальним об'ємом 1,460 м³ (з урахуванням ПДВ) станом на 22.09.2018 р. могла становити 5645,41 грн»²².

²² Єдиний держаний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 17.07.2023).

Окремим видом товарознавчої експертизи є дослідження військового майна у кримінальних провадженнях за ст. 410 КК України. Під час розслідування цих корупційних кримінальних правопорушень виникають питання, які потребують спеціальних знань експерта з оцінки майна і техніки військового призначення та озброєння.

Поняття «зброя», «бойові припаси», «вибухові» та інші «бойові речовини» містяться у нормативно-правових актах та детально розкриваються у методиках проведення експертиз того чи іншого виду зброї або вибухових речовин. Військова та спеціальна техніка охоплює в цілому поняття «зброя», «бойові припаси», «засоби пересування». Засоби пересування є юридичним синонімом до поняття «транспортні засоби», що означає механічні пристрої, обладнані двигуном і призначені для перевезення людей або вантажу, у тому числі такі, на яких встановлено спеціальне обладнання або обладнання, що слугує виконанню спеціальних функцій (будівельних, ремонтних, медичних тощо), а також причепи та напівпричепи до них.

У військових формуваннях для використання при безпосередньому виконанні бойових і спеціальних завдань до засобів пересування належать:

- а) транспортні машини: легкові та вантажні автомашини, автобуси, мотоцикли;
- б) спеціальні машини: автокрани, грейдери, трактори, бульдозери, санітарні машини, пересувні ремонтні майстерні;
- в) бойові машини: танки, броньовики, самохідні установки, машини з пересувними командними пунктами;
- г) відомчий залізничний рухомий склад;
- д) відомчий повітряний транспорт: гелікоптери, літаки, планери, аеростати;
- е) підводні човни, авіаносці, крейсери, міноносці, катери та інші військові кораблі, машини-амфібії, плавучі бази, буксири, баржі тощо.

Крім зброї, бойових припасів, вибухових або інших бойових речовин, засобів пересування, військової та спеціальної техніки до іншого військового майна можна віднести апаратуру керування вогнем, засоби зв'язку, спеціальну техніку інженерних військ і військ радіаційно-хімічного і біологічного захисту, спеціальне електронне, броньоване, захисне обладнання, спеціальні й індивідуальні засоби захисту від зброї масового знищення, токсичні речовини, паливно-мастильні матеріали та інше тилове майно.

Військове майно закріплюється за військовими частинами, закладами, установами та організаціями Збройних сил України на праві оперативного управління, а також може потрапити в їх власність або розпорядження в результаті ведення ними господарської діяльності –

виробництва продукції, виконання робіт і надання послуг, ведення підсобних господарств, отримання в оренду певних видів рухомого та нерухомого майна²³.

Тому при призначенні експертизи військового майна її об'єктами є зазначені вище матеріальні об'єкти, що знаходяться на обліку у військових частинах, які під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень підлягають оцінці.

До завдань експертизи військового майна відносять: визначення вартості наданих на дослідження об'єктів, які використовуються як військове майно; визначення типу та призначення наданих об'єктів; визначення характеристик та властивостей наданих об'єктів відповідно до Українського класифікатора товарів зовнішньоекономічної діяльності; визначення виробника, країни походження, року виготовлення (може проводитись комплексно з трасологічним, балістичним дослідженням або дослідженням холодної зброї) наданих на дослідження об'єктів; визначення змін показників якості наданих на дослідження об'єктів (комплексно з відповідними фахівцями з експлуатації подібного майна) тощо²⁴.

У деяких випадках призначення та проведення товарознавчої експертизи має певні особливості. Однією з таких особливостей є визначення часу її призначення, при цьому слідчому необхідно враховувати характер та обсяги об'єктів дослідження (якщо вилучення товару відбулося у повному обсязі, однак експерту на дослідження направляється середня проба (зразок) від однорідної продукції (сипучої, рідкої чи в'язкої консистенції)).

Окремою особливістю призначення товарознавчої експертизи є випадки, коли товарні об'єкти, які мають бути досліджені, відсутні. У цьому разі товарознавча експертиза проводиться за матеріалами кримінального провадження. Об'єктами експертизи стають надані у повному обсязі документи (рахунки фактури, товарно-транспортні накладні, технічні паспорти, копії протоколів допитів свідків та підозрюваних), у яких найбільш повно відображені відомості про товарні об'єкти.

²³ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 11-те вид., перероб. та доп. Київ : ВД «Дакор», 2019. С. 1281.

²⁴ Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 17.07.2023).

Експертиза відео-, звукозапису призначається у тих випадках, коли необхідно встановити фактичні дані у справі, пов'язані з технікою та технологією виготовлення відеофонограми (фонограми), та дикторами, мовлення яких на ній зафіксовано. Так, доказами при розслідуванні прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою можуть бути відео-, звукозаписи, на яких зафіксовані розмови підозрюваних осіб, предметом яких є досягнення домовленості щодо одержання неправомірної вигоди.

Експертиза відео-, звукозапису складається з підвидів: технічного дослідження матеріалів та засобів відео-, звукозапису; дослідження диктора за фізичними параметрами усного мовлення, акустичних сигналів та середовищ; лінгвістичного дослідження усного мовлення. Нині розроблені методики досліджень цифрових фонограм та цифрової апаратури звукозапису з використанням програмного забезпечення «Фрактал», «Аватар-М» та «Сілентіум», що створені на основі найсучасніших інформаційних технологій, зокрема нейронних мереж глибокого навчання, тобто штучного інтелекту²⁵.

Важливе значення для отримання позитивних результатів експертиз мають зразки фонограм мовлення. Високоякісні фонограми зразків мовлення можна отримати за дотримання певних технічних умов, зокрема: застосування відео- або звукозаписувальної апаратури високого класу з виносним мікрофоном, який направляється у бік диктора і розташовується на відстані не більше 0,5 м від нього; у кімнаті, де проводиться відбір зразків мовлення, не повинно бути сторонніх джерел звуку (шум працюючих механізмів, телефонні дзвінки тощо); зразки записують на носій, який не був у використанні²⁶.

До інших судових експертиз, які часто призначаються під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень, належить *експертиза матеріалів, речовин та виробів*, а саме її підвид –

²⁵ Рибальський О., Соловійов В., Журавель В. Новий інструментарій проведення фоноскопичної експертизи. *Кримінально-правові, кримінологічні, кримінальні процесуальні та криміналістичні проблеми протидії злочинності в умовах воєнного стану* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 20 квітня 2022 р. / упоряд. Є. Письменський. Київ – Львів – Дніпро, 2022, С. 116.

²⁶ Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 17.07.2023).

експертиза спеціальних хімічних речовин. Це експертне дослідження проводиться у більшості кримінальних проваджень за ст. 368 і 369 КК України²⁷.

ВИСНОВКИ

Таким чином, під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень найчастіше призначаються: почеркознавчі; технічні експертизи документів; трасологічні експертизи (дактилоскопічні, цілого за частинами); експертизи зброї; товарознавчі; відео- та звукозапису; матеріалів, речовин та виробів (експертизи радіоактивних матеріалів, експертизи спеціальних хімічних речовин). Наведений перелік експертиз не є вичерпним. Призначення конкретного виду експертного дослідження залежить від багатьох чинників – сфери діяльності установи, підприємства або закладу, в якому виявлені правопорушення, предмета посягання, конкретних його об'єктів, способу вчинення, слідової картини злочину, характеристики особи злочинця та потерпілого, інших обставин, що впливають на необхідність використання спеціальних знань експерта в тій чи іншій сфері. Для належної підготовки і якісного проведення судових експертиз у кримінальних провадженнях щодо корупційних правопорушень доцільно залучати спеціаліста відповідного профілю до відбору зразків для експертного дослідження.

Своєчасне проведення судових експертиз під час розслідування корупційних кримінальних правопорушень забезпечує орган досудового розслідування, зокрема надійною і науково обґрунтованою доказовою інформацією, яка слугує основою для обвинувачення правопорушника-корупціонера у злочинній діяльності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Експертизи в судочинстві України : науково-практичний посібник / за заг. ред. В.Г. Гончаренка, І.В. Гори. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 504 с.
2. Єдиний держаний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 17.07.2023).
3. Єдиний звіт Офісу Генерального прокурора про кримінальні правопорушення за січень – грудень 2021 року. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2> (дата звернення: 17.07.2023).

²⁷ Таркан О.М. Особливості проведення слідчих (розшукових) дій під час розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою органом поліції. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2020. С. 418–419.

4. Звіт МВС України про стан протидії корупції за 3 місяці 2023 року. URL: <https://mvs.gov.ua/uk/activity/prevention-corruption/statistika> (дата звернення: 17.07.2023).

5. Індекс сприйняття корупції – 2021. *Transparency International Ukraine* : вебсайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjniattyakoruptsiyi-2021/> (дата звернення: 17.07.2023).

6. Індекс сприйняття корупції – 2022. *Transparency International Ukraine* : вебсайт. URL: <https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjniattyakoruptsiyi-2022/> (дата звернення: 17.07.2023).

7. Кириченко О.В. Взаємодія слідчих з оперативними підрозділами правоохоронних органів під час виявлення та розслідування корупційних кримінальних правопорушень: теоретико-правові аспекти. *Право і суспільство*. 2023. № 1. С. 316–322. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.1.46>.

8. Ковальов К.М. Визначення давності виготовлення документа: історичний аспект і сучасні тенденції. *Криміналістичний вісник*. 2021. № 1 (35). С. 19–37. DOI: [10.37025/1992-4437/2021-35-1-19](https://doi.org/10.37025/1992-4437/2021-35-1-19).

9. Корупція в Україні – 2022: розуміння, сприйняття, поширеність : звіт за результатами опитування населення та бізнесу. Київ, 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/04/1f23b766-e031-4c3f-81a4-0167b4f93116.pdf> (дата звернення: 17.07.2023).

10. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 17.07.2023).

11. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 11-ге вид., перероб. та доп. Київ : ВД «Дакор», 2019. 1384 с.

12. Призначення судових експертиз у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення : методичні рекомендації / О.М. Шрамко, В.В. Юсупов, Ю.О. Пілюков, А.А. Саковський. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2021. 101 с.

13. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 року № 39/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 17.07.2023).

14. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98> (дата звернення: 17.07.2023).

15. Рибальський О., Соловійов В., Журавель В. Новий інструментарій проведення фоноскопічної експертизи. *Кримінально-правові, кримінологічні, кримінальні процесуальні та криміналістичні проблеми протидії злочинності в умовах воєнного стану* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 20 квітня 2022 р. / упоряд. Є. Письменський. Київ – Львів – Дніпро, 2022. С. 116–118.

16. Сезонов В.С., Дікевич К.Г. Компонентний склад чорнил, фарб та барвників як важлива складова захисту документів від підробок. *Криміналістика і судова експертиза*. 2023. Вип. 68. С. 381–391. DOI: <https://doi.org/10.33994/kndise.2023.68.38>

17. Судова експертологія : підручник / В.М. Тertiшник, В.В. Варава, О.В. Сачко ; за заг. ред. В.М. Тertiшника. Харків : Право, 2021. 280 с.

18. Судові експертизи в процесуальному праві України : навчальний посібник. Київ : Видавництво «Ліра-К», 2021. 276 с.

19. Судово-експертна діяльність : довідник для суддів / за ред. С. Станіка. Київ : Ін Юре, 2001. 343 с.

20. Судово-почеркознавча експертиза у кримінальних провадженнях про корупційні правопорушення : методичні рекомендації / В.В. Юсупов, Є.Ю. Свобода, О.М. Шрамко, Ю.О. Пілюков, А.А. Саковський. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2023. 46 с.

21. Таркан О.М. Особливості проведення слідчих (розшукових) дій під час розслідування одержання неправомірної вигоди службовою особою органу поліції. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 3. 2020. С. 416–419. DOI: [10.32782/2524-0374/2020-3/101](https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-3/101).

22. Теплицький Б.Б. Сучасні можливості судових експертиз під час розслідування злочинів у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2021. № 2 (22). С. 30–37. DOI: [10.33270/04212202.30](https://doi.org/10.33270/04212202.30).

Information about the author:
Yusupov Volodymyr Vasylovych,
Doctor of Law, Professor,
Leading Researcher at the Research Laboratory
on Forensic Support and Expertise
National Academy of Internal Affairs
ORCID: 0000-0001-5216-4144

ЗАХОДИ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ ЩОДО ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Ющик О. І.

1. Підстави для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру за корупційні правопорушення

Запровадження в національне кримінальне законодавство інституту заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб викликане необхідністю імплементації європейських стандартів конвенційних моделей протидії транснаціональній корпоративній злочинності, що пов'язано із проявами корупції, фінансуванням тероризму, пропагандою війни, розповсюдженням зброї тощо. Для вітчизняного Закону про кримінальну відповідальність необхідно було дещо трансформувати та змінити сталі принципи кримінальної відповідальності, оскільки юридична особа не виступає суб'єктом кримінальної відповідальності. Тому на прикладах зарубіжних моделей юридичної відповідальності корпорацій відбулася імплементація таких заходів кримінально-правового характеру, що можуть застосовуватись до юридичних осіб, хоча останні на сьогодні все ж таки є не є суб'єктами кримінальної відповідальності, а лише підлягають застосуванню заходів у межах кримінального законодавства.

Аналізуючи світову практику, С.О. Харитонов вказує, що існує три основних моделі інституту юридичної відповідальності юридичних осіб, а саме:

а) традиційна конструкція кримінальної відповідальності юридичних осіб, коли юридична особа поряд з фізичною особою визнається самостійним суб'єктом злочину і у певних випадках підлягає кримінальній відповідальності (Великобританія, США, Австрія, Франція);

б) друга конструкція базується на принципі винної кримінальної відповідальності фізичної особи (суб'єкта) за вчинення нею злочину. При цьому за умови, що фізична особа вчиняє злочин в інтересах юридичної особи, поряд з фізичною особою юридична особа також зазнає кримінальної відповідальності (Швейцарія, Іспанія, Туреччина);

в) згідно з третьою моделлю юридична особа зазнає специфічної адміністративної відповідальності за причетність до злочину, що вчинила фізична особа (Німеччина, Італія, Швеція)¹.

Погоджуємось із його думкою, що вітчизняний законодавець використав другу модель при криміналізації норм в Кримінальному кодексі України, передбачаючи заходи кримінального правового характеру щодо юридичних осіб, відповідно до яких можливе їх застосування у разі вчинення кримінального правопорушення фізичною особою, що є суб'єктом кримінальної відповідальності.

Зміни, що відбулися в кримінальному законодавстві, також викликані виконанням міжнародно-правових зобов'язань, що взяла на себе Україна у зв'язку з виконанням вимог адаптації нормативно-правових актів до законодавства Європейського Союзу. Одним із зобов'язань, яке постало перед нашою державою, є приведення у відповідність законодавства, яке стосується протидії корупції та притягнення до кримінальної відповідальності за корупційні правопорушення та правопорушення, що пов'язані з корупцією. До таких актів, які саме стосуються адаптації національного законодавства щодо боротьби з корупцією, належить Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції², ратифікована Верховною Радою України в 2006 році, Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією³, ратифікована Верховною Радою України в 2006 році, Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом⁴, ратифікована Верховною Радою України в 2010 році. Прийняття нового розділу в Кримінальному кодексі України, що стосується заходів кримінально-правового характеру, щодо юридичних осіб вимагало від вітчизняного законодавця дотриматись та врахувати усі загальні та галузеві принципи кримінальної відповідальності, які стосуються детермінантів, чинності закону про кримінальну відповідальність, суб'єктного та правозастосовного аспектів.

¹ Харитонов С.О. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб в системі кримінального законодавства України. URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6307/1/Haritonov_145_147.pdf.

² Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

³ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

⁴ Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948#Text.

Проблема корупційних правопорушень на сьогодні є найбільш актуальною у світі. Вражають масштаби корупційної складової нашої держави в діяльності органів влади, державного та приватного сектору економіки, правоохоронної та судової системи, освіти. Корупція складає фундамент розквіту тіньової економіки, надзвичайно заважає економічному розвитку держави та схильна до руйнації засад вільного здійснення підприємницької діяльності на принципах добросовісної конкуренції. Основою протидії корупції є кримінальна відповідальність за вчинення корупційних правопорушень, а також необхідність застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб.

Відповідно до статті 18 Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією встановлено, що:

«1. Кожна Сторона вживатиме таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для забезпечення відповідальності юридичних осіб за передбачені цією Конвенцією кримінальні злочини – дачу хабара, зловживання впливом та відмивання доходів, вчинені на їхню користь будь-якою фізичною особою, яка діяла незалежно або як представник того чи іншого органу юридичної особи та яка обіймає керівну посаду у цій юридичній особі, із використанням: представницьких повноважень юридичної особи; повноважень приймати рішення від імені юридичної особи; повноважень здійснювати контроль за діяльністю юридичної особи; а також за залучення такої фізичної особи до вищезазначених злочинів у якості співучасника чи підбурювача.

2. Крім випадків, передбачених у пункті 1, кожна Сторона вживатиме необхідних заходів для забезпечення відповідальності юридичної особи, коли неналежний контроль з боку фізичної особи, згаданої у пункті 1, призвів до вчинення в інтересах цієї юридичної особи кримінальних злочинів, наведених у пункті 1, фізичною особою, що їй підпорядковується.

3. Відповідальність юридичної особи за пунктами 1 та 2 не виключатиме кримінального переслідування фізичних осіб, які вчиняють кримінальні злочини, згадані у пункті 1, підбурюють до них або беруть у них участь»⁵.

Отже, рекомендовані Конвенцією норми встановлювали, що країни повинні передбачити кримінальну відповідальність юридичних осіб за вчинення кримінальних правопорушень саме фізичними особами, які діють від імені підприємства, установи, організації і використовують зазначені повноваження. Варто зазначити, що вимогами Конвенції є те, що застосування заходів кримінально-правового характеру щодо

⁵ Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

юридичних осіб не виключає притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка діяла від імені організації, тому в цьому випадку виникає дуалізм відповідальності за одне суспільно небезпечне діяння, оскільки кримінальної відповідальності зазнає фізична особа як суб'єкт кримінальної відповідальності, а підприємство, установа, організація отримує щодо себе заходи кримінально-правового характеру. Але різний характер застосування санкцій (в першому випадку це є форма реалізації кримінальної відповідальності, в другому – заходи кримінально-правового характеру) за вчинене суспільно небезпечне діяння не порушує принципу кримінального права *non bis in idem* (заборони притягнення до відповідальності або покарання двічі за одне й те саме діяння).

Необхідно зазначити, що в національній правовій системі були і раніше спроби імплементації інституту заходів юридичної відповідальності юридичних осіб як альтернатива кримінальним покаранням, які здійснювались в митному й адміністративному законодавстві. Крім того, в межах Закону про кримінальну відповідальність Україна намагалася запровадити кримінальну відповідальність юридичних осіб Законом України «Про відповідальність юридичної особи за вчинення корупційних правопорушень» від 11.06.2009 р. № 1507-VI, що набрав чинності з 01.01.2010 р, однак втратив свою чинність в результаті визнання положень неконституційними⁶.

Законодавче закріплення Розділу XIV-1 в КК України пов'язано із прийняттям Закону України № 314-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23.05.2013 року⁷ й Закону України № 1261-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України» від 13.05.2014 року⁸, а також Перехідних положень Закону

⁶ Гончар Т.О. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за чинним Кримінальним кодексом України. *Правова держава*. 2014. № 17. С. 77.

⁷ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб : Закон України від 23.05.2013 р. № 314-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-18#Text>.

⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13.05.2014 р. № 1261-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1261-18#Text>.

України № 1207-VII «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15.04.2014 року, зокрема в частині переліку юридичних осіб, до яких можуть бути застосовані визначені заходи⁹.

У проєкті Кримінального кодексу України, що розробляється Робочою групою з питань розвитку кримінального права, в Книзі третій, яка має назву «Про кримінально-правові заходи та їх застосування», пропонується Розділ 3.11 «Кримінально-правові засоби щодо юридичних осіб». У цьому розділі інститут кримінально-правових засобів щодо юридичних осіб міститься в окремих нормах, які передбачають види юридичних осіб, до яких застосовуються кримінально-правові засоби, підстави застосування, види кримінально-правових засобів, що застосовуються до юридичних осіб¹⁰.

За своїм юридичним змістом заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не можуть вважатись формою реалізації кримінальної відповідальності, оскільки законодавець не визнає юридичну особу суб'єктом кримінальної відповідальності, а лише фізичну. Крім того, традиційне розуміння кримінальної відповідальності передбачає, що обов'язковим атрибутом є державний осуд, що проявляється у визнанні особи винною у вчиненні кримінального правопорушення, і це відображено в обвинувальному вирокі суду. Винесення обвинувального вироку суду має бути забезпечено розглядом справи, під час якого доводиться винуватість підсудної особи у вчиненні кримінального правопорушення, чим забезпечується принцип презумпції невинуватості. Відповідно до такого правового принципу особі, яка підозрюється у вчиненні кримінального правопорушення, приписується невинуватість до того часу, поки її вину не буде доведено у порядку, передбаченому законодавством, і встановлено вироком суду, який набрав законної сили (закріплено у ст. 62 Конституції України). Що стосується юридичних осіб, то відповідно до ч. 4 ст. 374 КПК України вказується лише на рішення про застосування до них заходів кримінально-правового характеру. Таке рішення суд приймає на підставі доведеності винуватості визначеною законом фізичною особою (уповноваженою особою), яка від імені або в інтересах юридичної особи вчинила кримінальне правопорушення, яке передбачено статтею 96-1 КК України.

⁹ Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 р. № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>.

¹⁰ Проєкт Кримінального кодексу України станом на 22 травня 2023 року URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

У юридичній науці існують різні думки з приводу того, чи є заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб формою реалізації кримінальної відповідальності. Як вважає Н.А. Орловська, «заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не є формою реалізації кримінальної відповідальності, однак вони прямо зазначені в Кримінальному кодексі України і не розглядаються як покарання. Юридична особа не підлягає кримінальній відповідальності, але до неї застосовуються заходи кримінально-правового характеру, які мають бути чітко та недвозначно відділені від покарань, зведені в систему, диференційовані за видами і розмірами залежно від ступеня тяжкості діянь, за які вони можуть застосовуватися»¹¹.

Хоча існує також думка, що «заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є формою реалізації кримінальної відповідальності, оскільки основна мета їх застосування має каральний ефект і лише в деяких випадках може бути поєднана з метою, спрямованою виключно на забезпечення безпеки суспільства від вчинення злочинів у майбутньому. Такий висновок був отриманий за результатами аналізу статей, що визначають порядок застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб у вигляді штрафу, ліквідації та конфіскації майна»¹².

З огляду на це виникає багато питань, а саме: яке правове становище юридичних осіб і як поширюється дія Закону про кримінальну відповідальність, які підстави та правила застосування заходів кримінально-правового характеру, як вони співвідносяться з інститутами кримінального права, такими як множинність кримінальних правопорушень, співучасть у кримінальному правопорушенні, стадії кримінальних правопорушень тощо. Немає однозначних відповідей і серед науковців, що після прийняття нового розділу до Кримінального кодексу України викликало полеміку, оскільки однозначних відповідей на вказані питання досі не можна знайти ні в нормах матеріального права чи компетентних роз'ясненнях, ні в процесуальному законі й судовій практиці.

Звичайно, що на зміни, які відбулись в національному кримінальному законодавстві, вплинули різні правові системи, які стали прикладом наслідування. Наприклад, першою, хто змінив підхід до розширення суб'єктного кола кримінальної відповідальності юридичних осіб, була англосаксонська система права. У межах американського та англійського права було сформовано принципи, що суб'єктом

¹¹ Орловська Н. Про модель кримінально-правового впливу на юридичну особу. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 125–130.

¹² Провоторов О.П. Правова природа заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за законодавством України. *Судова апеляція*. 2017. № 3. С. 36–47.

відповідальності можуть бути юридичні особи будь-якої організаційно-правової форми незалежно від факту їх визнання державою, тобто державної реєстрації. Для притягнення юридичної особи до кримінальної відповідальності достатньо лише встановити факт вчинення злочину (наслідків у матеріальних складах), вину юридичної особи доводити не потрібно («абсолютна відповідальність»)¹³.

Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не є формою реалізації кримінальної відповідальності, оскільки вони не виступають суб'єктами кримінальної відповідальності. Така позиція підтверджується як інтерпретаційною та правозастосовною практикою низки центральноєвропейських держав (Польща, Словаччина, Австрія, Іспанія, ФРН тощо), досвід яких Україна досі використовує в процесі вдосконалення власної нормотворчості й правозастосування, так і прецедентною практикою Європейського Суду з прав людини та вітчизняних судів.

Таким чином, на підставі аналізу кримінального законодавства заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб виступають окремим видом юридичної відповідальності. Для настання відповідальності та застосування заходів необхідні підстави кримінальної відповідальності. Отже, підставою кримінальної відповідальності фізичної особи, тобто суб'єкта кримінальної відповідальності, є склад кримінального правопорушення, а відповідальність ґрунтується на принципі особистої відповідальності (фізична особа несе кримінальну відповідальність за «своє діяння»), а заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб мають субститутивний характер (юридична особа несе відповідальність за «чуже» для неї діяння уповноваженої особи). На відміну від цивільного права неправомірне діяння уповноваженої особи не ототожнюється із самою юридичною особою¹⁴.

Можна погодитись із думкою Н.А. Орловської, що «матеріальною підставою застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є не склад злочину (кримінального правопорушення), а нормативний факт причетності юридичної особи до злочину (інтерес/користь юридичної особи, реалізовані/досягненні вчиненням злочином)»¹⁵.

¹³ Крижановський М. В. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб: сутність і форми: дис д-ра філос.: 081 МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2020. С. 40.

¹⁴ Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 294.

¹⁵ Орловська Н. Про модель кримінально-правового впливу на юридичну особу. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 125–130.

Відповідно до ст. 96-3 КК України підставами для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру є вчинення фізичною особою кримінального правопорушення, але або від імені або в інтересах юридичної особи. Саме така причетність суб'єктів кримінальної відповідальності визначається, як правило, через категорії «правовий зв'язок», «корисність», «в інтересах», «від імені та в інтересах». Таке нормативне закріплення вчинення суспільно небезпечних діянь в інтересах або від імені юридичної особи дозволило позитивно вплинути на реформування кримінального процесуального закону щодо встановлення підслідності, специфікацій форм досудового розслідування, зокрема й негласних слідчих дій, завершеності проміжних етапів.

Отже, загальними підставами застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є вчинення уповноваженою особою компанії в інтересах відповідної юридичної особи кримінального правопорушення, передбаченого у статті 96-3 КК України, або незабезпечення виконання заходів з запобігання корупційних злочинів.

Ми погоджуємося із Т.І. Нікіфоровою, що «слід враховувати, що діями, які вчиняються від імені юридичної особи, слід вважати таку цілеспрямовану поведінку уповноваженого представника юридичної особи, яка свідчить про те, що певна особа діє не від свого імені фізичної особи, а представляючи певну юридичну особу на законних підставах. Вчинення дій в інтересах юридичної особи має місце у випадку, якщо вчинені дії призвели до отримання юридичною особою неправомірної вигоди, або створили умови для отримання такої вигоди, або були спрямовані на ухилення від передбаченої законом відповідальності»¹⁶.

У ст. 96-3 КК України бачимо, що законодавець залежно від вчинених суспільно небезпечних діянь класифікує підстави застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру. Відповідно до п.1 ч.1. ст. 96-3 КК України такими підставами є вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із злочинів, передбачених статтями 209 і 306 КК України, ч. 1-2 ст. 368-3 КК України, ч. 1-2 ст. 368 КК України, ст. ст. 369, 369-2 КК України¹⁷.

Із вказаного у п.1 ч.1. ст. 96-3 КК України переліку кримінальних правопорушень необхідно виокремити такі, які відносять до корупційних кримінальних правопорушень: ч. 1-2 ст. 368-3 КК України «Підкуп

¹⁶ Нікіфорова Т.І. Теорія і практика застосування заходів кримінально-правового характеру: навчальний посібник. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 149–150.

¹⁷ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n3028>.

службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», ч. 1-2 ст. 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», ст. 369 «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі», ст. 369-2 КК України «Зловживання впливом».

Кримінальне законодавство не дає визначення поняття корупційного кримінального правопорушення, а лише закріплює його перелік. Не міститься такого визначення і в інших нормативно-правових актах національного законодавства. Лише в Законі України «Про запобігання корупції» вказується, що «корупційне правопорушення – це діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність»¹⁸.

Варто зазначити, що кримінальними корупційними правопорушеннями вважаються суспільно небезпечні діяння, перелік яких передбачений у примітці до ст. 45 КК України. Така необхідність законодавчого закріплення переліку кримінальних правопорушень, які вважаються корупційними, пов'язана із застосуванням інституту звільнення від кримінальної відповідальності та покарання, оскільки до осіб, які вчиняють такі кримінальні правопорушення, не може бути застосовано деякі інститути, передбачені в Загальній частині КК України, наприклад звільнення від кримінальної відповідальності та покарання, призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом, судимість.

На думку А.А. Вознюка, «представлений у примітці до ст. 45 КК перелік корупційних правопорушень має чимало недоліків, пов'язаних, з одного боку, з тим, що він не охоплює всі кримінальні правопорушення, які слід вважати корупційними, а з іншого боку, містить окремі кримінальні правопорушення, які не належать до корупційних. Видається, що однією з умов формування науково обґрунтованого переліку корупційних кримінальних правопорушень має бути формулювання дефініції корупційного кримінального правопорушення, а можливо, і розроблення їх класифікації, оскільки є кримінальні правопорушення, які лише частково належать до корупційних. Вони можуть бути як корупційними, так і некорупційними. Вважати їх корупційними не цілком правильно. Однак і не визнавати їх корупційними за певних обставин також недоцільно. Очевидно, слід визначитися з майбутньою концепцією корупційних кримінальних правопорушень: надавати дефініцію корупційного кримінального правопорушення без чіткого

¹⁸ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

переліку таких деліктів або ж сформулювати чіткий перелік правопорушень цієї категорії, як у примітці до ст. 45 КК України»¹⁹.

Підставою застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є вчинення уповноваженою особою від імені або в інтересах юридичної особи будь-якого кримінального правопорушення, передбаченого у п.1 ч.1 ст.96-3 КК України. Як вже зазначалось, підставою застосування таких заходів є вчинення певного кримінального правопорушення суб'єктом кримінальної відповідальності. Законодавець визначає, що це повинна бути уповноважена особа, яка діє від імені або в інтересах юридичної особи. У примітці до ст. 96-3 КК України передбачено, що «під уповноваженими особами юридичної особи слід розуміти службових осіб юридичної особи, а також інших осіб, які відповідно до закону, установчих документів юридичної особи чи договору мають право діяти від імені юридичної особи».

Особливою є підстава застосування заходів щодо юридичних осіб. Це вчинення будь-якого зі злочинів, передбачених у статтях 209 і 306 КК України, частинах першій і другій статті 368³ КК України, частинах першій і другій статті 368⁴ КК України, статтях 369 і 369² КК України, від імені та в інтересах юридичної особи. Тобто необхідно встановити таку підставу, як вчинення злочину від імені та в інтересах юридичної особи. Такі питання викликають дискусії серед науковців та практиків з приводу того, як можливо вчинити кримінальне правопорушення від імені певного суб'єкта права.

На думку Н.В. Кимлик, «підприємства, установи чи організації не дають уповноваженим особам довіреність на вчинення кримінального правопорушення, тому важко довести, що винна фізична особа діяла саме від імені юридичної особи. У цьому контексті проблематично довести той факт, що керівник, засновник, учасник чи інша уповноважена особа діяли в інтересах чи від імені юридичної особи»²⁰. Варто погодитись, оскільки буде важко довести, що фізична особа, яка вчинила кримінальне правопорушення, діяла умисно в інтересах юридичної особи. Якщо аналізувати інтереси будь-якої юридичної особи, то її діяльність встановлена установчими документами, тому фізична особа в цьому випадку буде діяти в інтересах цієї особи. Однак виявити в установчих документах на меті її діяльності вчинення кримінального правопорушення в жодному випадку ми не зможемо, оскільки будь-яка

¹⁹ Вознюк А.А. Корупційні кримінальні правопорушення: концептуальні проблеми в контексті реформування кримінального законодавства України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2 (20). С. 21–32.

²⁰ Кимлик Н.В. Юридична особа як суб'єкт корупційного злочину. *Європейські перспективи*. 2014. № 13. С. 132–136.

створена юридична особа в установчих документах не зазначить своєю діяльністю вчинення кримінального правопорушення.

Ще одна підстава застосування заходів кримінального правового характеру щодо юридичних осіб пов'язана із незабезпеченням виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що призвело до вчинення будь-якого із кримінальних правопорушень, передбачених у ст. 209 КК України «Легалізація (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом», ст. 306 КК України «Використання коштів, здобутих від незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів, прекурсорів, отруйних чи сильнодіючих речовин або отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів», частинах першій і другій ст. 368-3 КК України «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», частинах першій і другій ст. 368-4 КК України «Підкуп особи, яка надає публічні послуги», ст. 369 КК України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі» і ст. 369-2 КК України «Зловживання впливом».

Ст. 61 Закону України «Про запобігання корупції» встановлює «загальні засади запобігання корупції у діяльності юридичної особи. Зокрема, юридичні особи забезпечують розробку та вжиття заходів, які є необхідними та обґрунтованими для запобігання і протидії корупції у діяльності юридичної особи. Керівник, засновники (учасники) юридичної особи забезпечують регулярну оцінку корупційних ризиків у її діяльності і здійснюють відповідні антикорупційні заходи. Для виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності юридичної особи можуть залучатися незалежні експерти, зокрема для проведення аудиту»²¹.

Отже, до кримінальної відповідальності буде притягуватись уповноважена особа юридичної особи у разі не забезпечення та не вжиття нею заходів із запобігання корупції. Законодавство встановлює, що уповноваженою є посадова особа юридичної особи, що призначається відповідно до законодавства про працю керівником юридичної особи або її учасниками (засновниками) у порядку, передбаченому ухваленою антикорупційною програмою.

З метою запобігання корупції затверджено Державну антикорупційну програму, яка розроблена Національним агентством з питань запобігання корупції відповідно до ч.5 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції» з урахуванням таких принципів:

²¹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

– оптимізації функцій держави та місцевого самоврядування, що передусім передбачає усунення дублювання повноважень різними органами та випадків реалізації одним і тим самим органом повноважень, поєднання яких створює додаткові корупційні ризики;

– цифрової трансформації реалізації повноважень державними органами та органами місцевого самоврядування, прозорості діяльності та відкриття даних як основи для мінімізації корупційних ризиків у їх діяльності;

– створення на противагу наявним корупційним практикам більш зручних та законних способів задоволення потреб фізичних і юридичних осіб;

– забезпечення невідворотності юридичної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що створює додатковий стримувальний ефект для всіх суб'єктів правовідносин;

– формування в суспільстві нетерпимості до корупції, утвердження культури доброчесності та поваги до верховенства права²².

Що стосується заходів, які можуть проводитись для запобігання корупції на підприємствах, установах, організаціях, то це можуть бути: проведення періодичної інвентаризації державних та комунальних активів і внесення відомостей про них до Єдиного державного реєстру; удосконалення і централізація систем управління державним майном, що передбачає закріплення конкретних функцій за кожним органом державної влади; уніфікація форм звітності всіх органів управління державним та комунальним майном; забезпечення відкритого онлайн-доступу до інформації про державне та комунальне майно; модернізація системи контролю за обліком державного майна, орієнтована, зокрема, на виявлення змін у реєстрах з обліку майна; запровадження єдиного моніторингу ефективності управління об'єктами державної власності; запровадження обмежень щодо надання державним підприємствам статусу неприбуткових²³.

Отже, уповноважена особа юридичної особи відповідно до законодавства зобов'язана вжити заходів із запобігання корупції. Керівник юридичної особи повинен затвердити антикорупційну програму юридичної особи відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції», Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки, яка затверджена Кабінетом Міністрів України та місцевими

²² Державна антикорупційна програма на 2023–2025 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/516211__725692#n32.

²³ Башта І.І. Розроблення та впровадження системи заходів виявлення та запобігання корупції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 121–123.

нормативно-правовими актами. Надалі уповноважена особа, керуючись затвердженими програмами, постійно повинна оцінювати корупційні ризики, здійснювати антикорупційні заходи (наприклад, проводити анкетування) і відповідально виконувати ті обов'язки, які покладені на уповноважену особу законом або установчими документами, місцевими правовими актами, які приймалися на підприємстві, установі, організації. Невиконання таких обов'язків та незабезпечення заходів щодо запобігання корупції призведе до відповідальності уповноваженої особи, що є підставою до застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичної особи.

Проведений аналіз інституту заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб з нормотворчої техніки показав, що існує невідповідність між положеннями кримінального законодавства та Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року. Згідно з п.2 ч. 1 ст. 96-3 КК України передбачено підставою застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб незабезпечення виконання покладених на уповноважену особу юридичної особи законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, вчинення корупційного правопорушення. Але відповідно до примітки ст. 45 КК України кримінальні правопорушення, передбачені статтями 209 і 306 КК України, не є корупційними, тому погоджуємось, що «підставою для застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб слід визнавати і невжиття юридичною особою належних заходів, що стосуються достатнього нагляду та контролю в юридичній особі, а не лише заходів із запобігання та протидії корупції. При цьому відсутність належних засобів нагляду та контролю може спричинити вчинення будь-якого зі злочинів, передбачених у п.п. 1–4 ч. 1 ст. 96-3 КК України»²⁴.

Необхідно з'ясувати під час встановлення незабезпечення виконання уповноваженою особою юридичної особи заходів із запобігання корупції саме ставлення такої особи до вчиненого діяння. Законодавець передбачає, що при інкримінуванні такого діяння не обов'язкова умисна форма вини. Уповноважена особа може навмисно не вживати заходів, які затверджені антикорупційною програмою на підприємстві, або недбало ставитись до своїх обов'язків, чим може допустити невжиття всіх необхідних заходів із запобігання корупції.

²⁴ Загіней З.А. Основні недоліки нормотворчої техніки інституту застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. С. 58–78.

Третьою підставою застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру є вчинення уповноваженою особою від імені юридичної особи будь-якого злочину, передбаченого ст. 258 КК України «Терористичний акт», ст. 258-1 КК України «Втягнення у вчинення терористичного акту», ст. 258-2 КК України «Публічні заклики до вчинення терористичного акту», ст. 258-3 КК України «Створення терористичної групи чи терористичної організації», ст. 258-4 КК України «Сприяння вчиненню терористичного акту», ст. 258-5 «Фінансування тероризму», ст. 258-6 «Перетинання державного кордону України з терористичною метою», а також внесено зміни до КК України 3 березня 2022 року і доповнено його ще одним складом злочину (ст. 111-1 «Колабораційна діяльність»). Такі зміни відбулись у зв'язку з вторгненням російської федерації та необхідності криміналізації такого діяння, як колабораційна діяльність.

Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» у ст. 24 встановлено відповідальність організації за терористичну діяльність, а також у ст. 25 передбачено відповідальність за сприяння терористичній діяльності. Відповідно, «організація, відповідальна за вчинення терористичного акту і визнана за рішенням суду терористичною, підлягає ліквідації, а належне їй майно конфіскується. У разі визнання судом України, в тому числі відповідно до її міжнародно-правових зобов'язань, діяльності організації (її відділення, філії, представництва), зареєстрованої за межами України, терористичною, діяльність цієї організації на території України забороняється, її українське відділення (філія, представництво) на підставі рішення суду ліквідується, а належні йому майно і майно зазначеної організації, яке знаходиться на території України, конфіскується»²⁵.

Отже, підставою застосування п. 3 ч. 1 ст. 96-1 КК України, а саме заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, є вчинення уповноваженою особою від імені юридичної особи таких діянь: фінансування терористів, терористичні групи (терористичні організації); надання або збирання коштів безпосередньо чи опосередковано з наміром використання їх для вчинення терористичних актів чи кримінальних правопорушень терористичної спрямованості; проведення операцій з коштами та іншими фінансовими активами: фізичних осіб, які вчиняли чи намагалися вчинити терористичні акти чи кримінальні правопорушення терористичної спрямованості або брали участь у їх вчиненні чи сприяли вчиненню; юридичних осіб, майно яких безпосередньо чи опосередковано перебуває у власності чи під контролем терористів

²⁵ Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

або осіб, які сприяють тероризму; юридичних і фізичних осіб, які діють від імені чи за вказівкою терористів або осіб, що сприяють тероризму, включаючи кошти, одержані або придбані з використанням об'єктів власності, що безпосередньо чи опосередковано перебувають у власності чи під контролем осіб, які сприяють тероризму, або пов'язаних з ними юридичних і фізичних осіб; надання коштів, інших фінансових активів чи економічних ресурсів, відповідних послуг безпосередньо чи опосередковано для використання в інтересах фізичних осіб, які вчиняють терористичні акти або сприяють чи беруть участь у їх вчиненні, чи в інтересах юридичних осіб, майно яких безпосередньо чи опосередковано перебуває у власності чи під контролем терористів або осіб, які сприяють тероризму, а також юридичних і фізичних осіб, які діють від імені чи за вказівкою зазначених осіб; надання допомоги особам, які брали участь у вчиненні терористичних актів; вербування фізичних осіб для заняття терористичною діяльністю, які сприяли встановленню каналів постачання зброї терористам та переміщенню терористів через державний кордон України; переховування осіб, які фінансували, планували, підтримували чи вчиняли терористичні акти або кримінальні правопорушення терористичної спрямованості; використання території України з метою підготовки чи вчинення терористичних актів або кримінальних правопорушень терористичної спрямованості проти інших держав або іноземців²⁶.

Підставою для застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру згідно з п. 4 ч. 1. ст. 96-3 КК України є вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із кримінальних правопорушень, передбачених статтями КК України 109, 110, 113, 114²⁷ «Несанкціоноване поширення інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчинене в умовах воєнного або надзвичайного стану» (внесено відповідно до змін 24 березня 2022 року²⁷), 146, 147,

²⁶ Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.

²⁷ Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення протидії несанкціонованому поширенню інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчиненому в умовах воєнного або надзвичайного стану : Закон України від 24 березня 2022 року № 2160-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2160-20#Text>.

частинами другою – четвертою статті 159¹, статтями 160, 260, 262, 436, 437, 438, 442, 444, 447 Кримінального кодексу України.

6 грудня 2010 року було внесено зміни до ст. 96-3 КК України і доповнено її пунктом 5, що визначає ще одну підставу застосування заходів кримінально-правового впливу щодо юридичних осіб, а саме вчинення її уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із кримінальних правопорушень, передбачених статтями 255, 343, 345, 347, 348, 349, 376–379, 386 Кримінального кодексу України²⁸.

У лютому 2021 року було доповнено ч.1 ст. 96-3 пунктом 6²⁹, у якому передбачено, що підставою застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є вчинення уповноваженою особою від імені та в інтересах такої юридичної особи стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи будь-якого із кримінальних правопорушень, передбачених статтями 152–156¹, 301¹–303 КК України.

Що стосується підстав застосування заходів кримінально-правового впливу щодо юридичних осіб, то деякі науковці (З.А. Загинеї, О.З. Гладун) пропонують доповнити їх перелік пунктом «незабезпечення виконання покладених обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, що сприяло вчиненню корупційного правопорушення» як засвідченням потурання злочинній діяльності при чіткому окресленому причинно-наслідковому зв'язку³⁰. Погоджуємося із такою позицією, оскільки повинні існувати дієві гарантії прискікання подібних злочинних діянь, в тому числі лобіювання чи пасивної бездіяльності, що паралельно виконуватиме завдання законодавства у сфері протидії та запобігання корупції.

Постає питання про те, до яких саме юридичних осіб можуть бути застосовані заходи кримінально-правового характеру. Національне законодавство дещо обмежує перелік таких юридичних осіб, вказуючи, що заходи можуть застосовуватись до підприємств, установ чи

²⁸ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n860>.

²⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Ланцаротської конвенції) : Закон України від 18 лютого 2021 року № 1256-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1256-20#n9>.

³⁰ Загинеї З.А., Гладун О.З. Незабезпечення виконання обов'язків щодо запобігання корупції як підстава для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру. *Вісник Кримінологічної асоціації України*. 2018. № 2 (19). С. 46–57.

організацій, крім державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, організацій, створених ними у встановленому порядку, що повністю утримуються за рахунок відповідно державного чи місцевого бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, а також міжнародних організацій (ч. 1 ст. 96-4 КК України)³¹.

На сьогодні більшість корупційних правопорушень, як бачимо із практики, вчиняється службовими особами на державних підприємствах, в установа та організаціях. Можна погодитись із думкою Н.В. Кимлик, що «статистика свідчить про поширеність корупційних злочинів в органах державної влади та місцевого самоврядування, а також серед юридичних осіб публічного права, адже вони створюються в галузях господарства загальнодержавного чи місцевого значення та зазвичай мають монопольне становище на ринку. Незрозуміло, чому коло юридичних осіб, на яких поширюється цей Закон, є звуженим»³².

У проєкті Кримінального кодексу перелік підстав застосування до юридичної особи кримінально-правових засобів є дещо розширеним, оскільки є вчинення від імені юридичної особи та в її інтересах або в інтересах її асоційованої особи уповноваженою особою юридичної особи будь-якого передбаченого Кримінальним кодексом умисного злочину 3–9 ступенів тяжкості.

Як вважає О.П. Провоторов, «ознаками кримінально-правових заходів щодо юридичних осіб є такі:

1) вони є особливим видом реакції держави, що є альтернативою покаранню, не пов'язуються з реалізацією кримінальної відповідальності;

2) застосування цих заходів відбувається у межах кримінально-правових відносин, але юридичні особи не визнаються суб'єктом кримінальної відповідальності, а вважаються особливим суб'єктом кримінально-правових відносин;

3) вказані заходи застосовуються у разі вчинення її уповноваженою особою (тобто фізичною особою) від імені та в інтересах юридичної особи будь-якого із злочинів, вичерпний перелік яких визначений у ст. 96-3 КК України;

4) у ст. 96-6 КК України надається їх вичерпний перелік – штраф, конфіскація майна, ліквідація;

³¹ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n3028>.

³² Кимлик Н.В. Юридична особа як суб'єкт корупційного злочину. *Європейські перспективи*. 2014. № 13. С. 132–136.

5) застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не тягне за собою судимості»³³.

Отже, законодавче закріплення інституту заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб у кримінальному законодавстві – триваючий процес, що відбувається на підставі взятих Україною зобов'язань, імплементації міжнародного досвіду боротьби з корпоративною, корупційною злочинністю транснаціонального співробітництва. Впровадження такого інституту до національного законодавства дещо змінило сталі постулати кримінальної відповідальності та можливості застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичних осіб. Змінився погляд на юридичну особу як можливого відповідача в кримінальному праві та носія застосування заходів кримінально-правового характеру. Розділ IV-1 КК України вперше закріпив норми, які передбачають підстави та види заходів, які можуть застосовуватись до підприємств, установ, організацій. Але на сьогодні ще є багато питань та проблем у застосуванні вказаного інституту, тому перед науковцями та практиками постає важливе питання удосконалення інституту, розроблення ефективних процесуальних механізмів для реалізації норм кримінального права, а також на підставі судової практики усунення колізійності нормативного матеріалу.

2. Диференціація заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб

Диференціацію заходів кримінально-правового характеру доцільно розпочати із того, що до юридичної особи можуть бути застосовані заходи кримінально-правового характеру виключно за вчинення кримінального правопорушення, що містить склад у діянні уповноваженої фізичної особи. Необхідно встановити причинний зв'язок між притягненням уповноваженої особи до кримінальної відповідальності за діяння, які визначені у ч.1 ст. 96-3 КК України, та застосуванням заходів кримінально-правового характеру, передбачених в ст. 96-6 КК України.

Що стосується заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, то законодавчо не визначено, з якою метою вони застосовуються, на відміну від встановлення мети покарання, що закріплено у ст. 50 КК України. Але аналіз наукової літератури та огляд судової практики дає можливість визначити, що застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, зокрема за

³³ Провоторов О.П. *Правова природа заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за законодавством України. Судова апеляція.* 2017. № 3. С. 36–47.

корупційні правопорушення, має компенсаційну (відновлювальну), превентивну й адміністративно-організаційну мету.

Аналіз норм, встановлених розділом XIV-1 КК України «Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб», як вважає С.О. Харитонов, дає підстави стверджувати, що ці заходи є спеціальними видами покарання. Так, штраф (ст. 96-7 КК України) і конфіскація майна (ст. 96-8 КК України) визначаються у ст. 53 і ст. 59 КК України як види покарань³⁴.

На думку О.П. Провоторова, правовий аналіз норм розділу XIV-1 Загальної частини КК України не дає підстав ототожнювати покарання та заходи кримінально-правового характеру, оскільки назва деяких з них, хоч і дублює назву певних видів покарань, але заходам кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не властиві ознаки, які притаманні покаранню. Хоча слід визнати, що законодавець обрав найпростіший шлях у визначенні назви заходів, що можуть бути застосовані щодо юридичних осіб, дублює їх назву та поділяє їх, як і покарання, на основні (штраф та ліквідація – ч. 2 ст. 96-6 КК України) та додаткові (конфіскація майна – ч. 2 ст. 96-6 КК України). На те, що вказані заходи стосовно юридичних осіб не є спеціальними видами покарання, вказує те, що їх застосування не тягне за собою судимості³⁵.

Можна погодитись із науковою спільнотою, що заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб не мають нічого спільного із покаранням, оскільки останні мають особистий, індивідуальний характер і застосовуються за винне вчинення кримінального правопорушення суб'єктом кримінальної відповідальності у той час, як заходи кримінально-правового характеру мають вимушене застосування до юридичної особи у разі використання її імені або в інтересах уповноваженою особою кримінального правопорушення, зазначеного у ст. 96-3 КК України.

Види заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб закріплено у ст. 96-6 КК України, де міститься вичерпний їх перелік, що представлений трьома заходами – штрафом, конфіскацією майна та ліквідацією юридичної особи. Відповідно до положень ч. 2 ст. 96-6 КК України штраф та ліквідація можуть застосовуватися лише як основні заходи кримінально-правового характеру, а конфіскація майна лише як додатковий. Вичерпність заходів кримінально-

³⁴ Харитонов С.О. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб в системі кримінального законодавства України. URL: http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/6307/1/Haritonov_145_147.

³⁵ Провоторов О.П. Правова природа заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за законодавством України. *Судова апеляція*. 2017. № 3. С. 36–47.

правового характеру щодо юридичних осіб активно обговорюється науковцями, які вважають за недоцільність у межах закону про кримінальну відповідальність вказаних заходів як таких (достатність санкцій інших правових інститутів) або ж, навпаки, подальшого реформування інституту в руслі розширення їх переліку.

Таким шляхом пішли розробники проекту Кримінального кодексу України, де вони передбачили дещо розширений перелік кримінально-правових заходів щодо юридичної особи. Зокрема, у статті 3.11.3, яка має назву «Види кримінально-правових засобів, що застосовуються до юридичних осіб», вказується, що до юридичної особи суд може застосувати такі кримінально-правові засоби: 1) штраф; 2) обмеження підтримки за рахунок публічних фінансів; 3) обмеження здійснення певної діяльності; 4) конфіскацію майна чи вилучення речі; 5) ліквідацію³⁶.

Як вже зазначалось, у вітчизняному Законі про кримінальну відповідальність необхідно було дещо трансформувати та змінити стали принципи кримінальної відповідальності, оскільки юридична особа не виступає суб'єктом кримінальної відповідальності, тому на прикладах зарубіжних моделей юридичної відповідальності корпорацій відбулася імплементація таких заходів кримінально-правового характеру, що можуть застосовуватись до юридичних осіб. Така імплементація в межах інституту заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб відбувалася на підставі всебічного критичного аналізу й з урахуванням досвіду її впровадження в кількісно-якісному й прикладному аспектах на прикладі держав як романо-германської (континентальної), так і англосаксонської правових систем.

Проаналізувавши наукові праці українських вчених, які досліджували вплив зарубіжного законодавства та спорідненість норм, що стосуються видів заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, ми визначили, що найближчим до диференціації заходів є законодавство Франції, а стосовно інституційного вмісту інституту національного кримінального законодавства, типових рис юридичної техніки й визначеної термінології є дефініції законодавств Польщі, Естонії, Литви.

Відповідно до Кримінального кодексу Французької Республіки (Р.2 «Про призначення покарання щодо юридичних осіб») юридичним особам можуть бути призначені покарання трьох типів, що в силу низки відсильних і бланкетних норм об'єднують такі заходи:

1) заборону займатися діяльністю у випадку, коли юридична особа була створена, щоб вчинити злочинні діяння;

³⁶ Проект Кримінального кодексу України станом на 22 травня 2023 року. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

- 2) заборону безпосередньо чи опосередковано займатися одним (декількома) видами професійної або громадської діяльності;
- 3) призначення термінального судового нагляду;
- 4) закриття всіх закладів або одного чи декількох закладів підприємства, які призначалися для вчинення злочинних діянь;
- 5) виключення з участі в договорах, які укладаються від імені держави;
- 6) заборону звертатися з публічними закликами щодо розміщення вкладів цінних паперів;
- 7) заборону пускати в обіг чеки, відмінні від тих, що дозволяють отримувати кошти векселедавцеві в присутності платника за перводним векселем;
- 8) конфіскацію майна;
- 9) афішування чи оголошення винесеного вироку в ЗМІ;
- 10) конфіскацію тварини, яка була використана для вчинення злочинного діяння або проти якої було вчинено злочин;
- 11) заборону мати тварину тощо³⁷.

Кримінальне законодавство Молдови, Польщі досить відрізняється від законодавства низки європейських країн щодо традиційної кримінальної відповідальності юридичних осіб: у них як в національному законодавстві визначена квазікримінальна відповідальність юридичної особи, що пов'язана із застосуванням заходів кримінально-правового характеру, та встановлені заборони на вчинення певних правочинів.

Але вважаємо, що запозичення деяких норм зарубіжного законодавства і їх подібність не зовсім виправдана існуванням лише трьох видів заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, тому необхідно вносити зміни до кримінального законодавства з розширенням переліку таких заходів.

Відповідно до ст. 96-7 КК України одним із заходів кримінально-правового характеру виступає штраф. Його слід ототожнювати із найменш обтяжливим у науково-дослідній практиці заходом впливу, який може бути як фіксованого розміру (одноразова виплата, що обмежена граничними розмірами штрафу залежно від ступеня тяжкості кримінального правопорушення) та кратним (нині у двократному розмірі від незаконно одержаної неправомірної вигоди за неможливості застосування фіксованого, причому така кратність застосовується не лише у випадку одержання юридичною особою неправомірної вигоди, а й у випадку можливості її одержання за умови визначення

³⁷ Станіч В.С. Кримінальний кодекс Французької Республіки / за ред. В.Л. Менчинського ; переклад К.І. Мазуренко. Київ : ОВК, 2017. С. 44–45.

судом її відповідного розміру). Він є найбільш поширеною санкцією з огляду на вітчизняну судову практику.

Відповідно до ч.2 ст. 96-7 КК України у разі, коли неправомірну вигоду не було одержано або її розмір неможливо обчислити, суд залежно від ступеня тяжкості кримінального правопорушення, вчиненого уповноваженою особою юридичної особи, застосовує штраф у таких розмірах: за кримінальний проступок від п'яти до десяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за нетяжкий злочин від десяти до двадцяти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за тяжкий злочин від двадцяти до сімдесяти п'яти тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; за особливо тяжкий злочин від сімдесяти п'яти до ста тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян³⁸.

Єдиним ефективним заходом стягнення щодо юридичних осіб, як вважає В.С. Сотніченко, є штраф, оскільки з урахуванням природи юридичної особи інші заходи (наприклад, зупинення її діяльності) не дозволять досягти цілей, що можуть бути поставлені перед інститутом відповідальності юридичних осіб у кримінальному праві, адже організаційна структура та майно юридичної особи, що ліквідована в кримінально-правовому порядку, оперативно можуть бути заздалегідь виведені з обігу та поновлені в іншій (інших, у тому числі і новостворених) юридичної особи³⁹.

Здійснюючи порівняльний аналіз штрафу як виду кримінального покарання і як заходу кримінально-правового характеру, що застосовується до юридичних осіб, на думку А.М. Ященко, можна «проілюструвати специфіку останнього: він не тягне судимості, диференційовано може не перебувати в прямій залежності від розміру майнової шкоди, завданої уповноваженою особою юридичної особи, до якої застосовують заходи кримінально-правового характеру. Крім того, несплата штрафу як виду покарання тягне за собою його заміну залежно від розміру покаранням у виді громадських або виправних робіт або позбавленням волі, причому з можливістю перерахунку за тяжкістю кримінального правопорушення (ч. 5 ст. 53 КК України). Натомість заміна штрафу як заходу кримінально-правового характеру щодо юридичної особи КК не передбачена, тобто за неможливості аналогії закону, гарантій оперативного виконання юридичною особою накладеної санкції нині

³⁸ Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n3028>.

³⁹ Сотніченко В.С. Юридична особа як суб'єкт кримінальної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. С. 10.

законодавцем не розроблено, що істотно знижує компенсаційну здатність даного заходу на практиці»⁴⁰.

Найбільш застосовуваним видом кримінального покарання за вчинення корупційного правопорушення суб'єктом кримінальної відповідальності (фізичної особи) є штраф як основне або додаткове покарання. Відповідно, на нашу думку, за вчинення уповноваженою особою від імені та в інтересах юридичної особи корупційного правопорушення або незабезпечення виконання покладених на її уповноважену особу законом або установчими документами юридичної особи обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції доцільно застосовувати такий захід кримінально-правового характеру до юридичної особи, як штраф. Хоча штраф щодо юридичної особи не є кримінальним покаранням і не виконує поставлену мету, передбачену ч. 2 ст. 50 КК України. Він не зможе вплинути на юридичну особу, не виправить і не в змозі запобігти вчиненню нових кримінальних правопорушень. З огляду на це застосування штрафу як виду заходу кримінально-правового характеру щодо юридичної особи за корупційні правопорушення або порушення обов'язків у запобіганні корупції має компенсаційні (відновлювальні) та превентивні цілі. Отже, застосування штрафу до юридичної особи завжди є вигідним для державного бюджету, оскільки тут вносяться досить значні суми.

Наступним основним видом заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є ліквідація юридичної особи. Відповідно до ст. 96-9 КК України ліквідація юридичної особи застосовується судом у разі вчинення її уповноваженою особою будь-якого із кримінальних правопорушень, передбачених статтями 109, 110, 111-1, 113, 146, 147, 152-156-1, 160, 209, 255, 258-258-6, 260, 262, 306, 436, 436-1, 437, 438, 442, 444, 447 КК України. Аналізована стаття зазнала змін протягом 2018-2023 років у частині внесення доповнень та криміналізації складів кримінальних правопорушень, які вчиняються уповноваженою особою від імені або в інтересах юридичної особи і визначають підставу застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. У переліку складів правопорушень містяться діяння, які є тяжкими та особливо тяжкими злочинами проти основ національної безпеки, волі, честі, гідності, статевої свободи та статевої недоторканності, громадської безпеки, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, але немає жодного корупційного

⁴⁰ Ященко А.М. Штраф і конфіскація майна як покарання та заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Івано-Франківськ, 8-10 червня 2017 р. Івано-Франківськ, 2017. С. 123-126.

кримінального правопорушення. Доцільно було б доповнити перелік складів кримінальних правопорушень, які давали б можливість застосування ліквідації за вчинення уповноваженою особою корупційних правопорушень.

Ліквідація юридичної особи є найбільш суворим видом заходів кримінально-правового характеру, оскільки вона передбачає повне припинення існування підприємства, установи чи організації. Є думки, що альтернативою ліквідації має бути тимчасова реорганізація, що обґрунтовується встановленням контролю над юридичною особою без ініціації ліквідаційної процедури й призначення ліквідатора, однак досі ця ідея імплементації не знайшла свого втілення.

Відповідно до Закону України «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» ліквідація юридичної особи здійснюється в порядку, передбаченому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» (ч. 2 ст. 7)⁴¹. З огляду на це варто погодитись із пропозиціями науковців, що ліквідація юридичної особи повинна здійснюватися відповідно до норм цивільного та господарського законодавства, що дозволить забезпечити відповідний механізм проведення такого заходу і не порушуватиме прав юридичної особи.

Також проблемою є застосування повної ліквідації юридичної особи у разі вчинення уповноваженою особою кримінального правопорушення. При цьому потрібно враховувати ступінь тяжкості вчиненого її уповноваженою особою кримінального правопорушення, етап реалізації злочинного наміру, розмір завданої шкоди чи оперативне вжиття юридичною особою заходів для запобігання кримінального правопорушення, що не відповідає загальним нормам, передбаченим у ст. 96-10 КК України, тобто правилам застосування до юридичних осіб заходів кримінально-правового характеру. Тут постає питання щодо того, чи були обізнані співвласники, акціонери, засновники про те, що уповноважена особа юридичної особи вчинила кримінальне правопорушення в інтересах чи від імені юридичної особи, що порушує їх права власності та володіння. Аналіз судової практики показав, що такий вид заходу кримінально-правового характеру не застосовувався до юридичної особи, тому виникає необхідність альтернатив такого заходу, наприклад обмеження підтримки за рахунок публічних фінансів, обмеження здійснення певної діяльності, реорганізація певних відділень тощо.

⁴¹ Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1507-17>.

Цікавою є думка О.Ф. Пасеки, що ліквідація юридичної особи повинна застосовуватись судом лише у тих випадках, коли уповноважена особа вчинила тяжкий або особливо тяжкий злочин, та полягати у примусовому припиненні діяльності юридичної особи з настанням наслідків, які передбачені національним законодавством. Також у випадку, якщо суд визнає, що тяжкість вчиненого кримінального правопорушення унеможливує існування такої юридичної особи, він приймає рішення про її ліквідацію або можливість застосування заходу кримінально-правового характеру лише до відділення (філії) юридичної особи⁴².

Новелою у проєкті Кримінального кодексу є норма, яка вказує, що при ліквідації юридичної особи суд може визнати недійсними угоди, укладені такою юридичною особою, у зв'язку зі злочином, вчиненим від її імені та в її інтересах або в інтересах її асоційованої особи уповноваженою особою. Підтримуємо таку новелу, оскільки укладені угоди, які суперечать законодавству, у зв'язку з вчиненням кримінального правопорушення від імені або в інтересах юридичної особи не можуть визначатись правомірними та підлягати виконанню.

Погоджуємось із науковою спільнотою, що застосування такого заходу кримінально-правового характеру, як ліквідація юридичної особи, повинно бути лише у виключних випадках і з урахуванням усіх інтересів співвласників, засновників, акціонерів та зацікавлених осіб. Такий захід не повинен порушувати права вказаних осіб, що пов'язано з їхньою підприємницькою діяльністю, правом власності, отриманням ліцензій тощо, тому встановлення вини уповноваженої особи, яка вчинила кримінальне правопорушення від імені та в інтересах юридичної особи або не забезпечила виконання покладених на неї обов'язків щодо вжиття заходів із запобігання корупції, повинно співвідноситись із обізнаністю зацікавлених осіб щодо вчинених кримінальних правопорушень.

Відповідно до ст. 96-8 КК України одним із заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є конфіскація майна. Вона може застосовуватись лише на додаток до основного заходу кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб.

Аналізуючи ж конфіскацію, що впливає із вимог ст. 96-8 КК України, зазначимо, що вона полягає у примусовому безоплатному вилученні у власність держави майна юридичної особи і застосовується судом у разі ліквідації юридичної особи згідно з КК України. Слід пам'ятати, що дана санкція, з одного боку, має виключно субсидіарний щодо ліквідації характер, а з іншого боку, абсолютно визначений.

⁴² Пасека О.Ф. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб: окремі проблемні питання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. №4 2014. С. 253–262.

У проєкті Кримінального кодексу дещо інакше трактується конфіскація майна як вид заходу кримінально-правового характеру, що може бути застосований до юридичної особи. У ст. 3.11.7. зазначено: «Конфіскація майна та вилучення речі юридичної особи полягають у примусовому безоплатному вилученні за рішенням суду до Державного фонду відшкодування шкоди потерпілим грошей, майнових прав та іншого майна, яке перебуває у власності чи фактичному володінні юридичної особи або її асоційованої особи, в інтересах яких було вчинено злочин уповноваженою особою»⁴³.

У науковій літературі кримінального права поширена думка, що конфіскація майна є безоплатним вилученням всього майна особи або ж його частини (повна й часткова конфіскація), на відміну від застосування статті 59 КК України, що містить таку диференціацію, яка передбачає, що суд зобов'язаний у вирозі вказати, яка саме частина майна підлягає конфіскації (вказавши перелік предметів). Що стосується конфіскації майна як заходу кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, то відповідно до ст. 96-8 КК України передбачено лише повну конфіскацію майна юридичної особи⁴⁴. Вважаємо, що таке законодавче закріплення лише повної конфіскації майна, що належить юридичній особі, порушує конституційні принципи, а також право власності та корпоративні права юридичних осіб.

З.А. Загинеї теж звертає увагу, що «законодавче закріплення лише повної конфіскації щодо юридичних осіб суперечить цивільному та господарському законодавству України, в якому визначено загальний порядок ліквідації юридичної особи, що може відбуватися й у примусовому порядку за рішенням суду (п. 2 ч. 1 ст. 110 ЦК України). Майнові претензії кредиторів задовольняються з майна юридичної особи. У ЦК України визначено черговість задоволення вимог кредиторів»⁴⁵.

Згідно зі ст. 112 ЦК України в разі ліквідації платоспроможної юридичної особи вимоги її кредиторів задовольняються у такій черговості:

⁴³ Проєкт Кримінального кодексу України станом на 22 травня 2023 року URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

⁴⁴ Загинеї З.А. Особливості застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за КК України. *Кримінально-правове забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 12–13 жовтня 2017 р. Харків : Право, 2017. С. 181–184.

⁴⁵ Загинеї З.А. Основні недоліки нормотворчої техніки інституту застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. № 4. 2017. С. 58–78.

1) у першу чергу задовольняються вимоги щодо відшкодування шкоди, завдані каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю, та вимоги кредиторів, забезпечені заставою чи іншим способом;

2) у другу чергу задовольняються вимоги працівників, пов'язані з трудовими відносинами, вимоги автора про плату за використання результату його інтелектуальної, творчої діяльності;

3) у третю чергу задовольняються вимоги щодо податків, зборів (обов'язкових платежів);

4) у четверту чергу задовольняються всі інші вимоги⁴⁶.

Що стосується застосування часткової конфіскації, то в судовому рішенні обов'язково визначається частка майна, що підлягає конфіскації. У цьому випадку заявляються вимоги учасників на пропорційному рівні щодо повернення їх майна із балансової в приватну власність, якщо інше не передбачено національним законодавством або установчими документами юридичної особи.

Отже, потрібен ретельний аналіз і внесення змін до національного кримінального законодавства в частині застосування конфіскації майна як заходу кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. Необхідно передбачити не лише повну конфіскацію, а і часткову, забезпечити механізм вилучення майна та забезпечення права власності осіб, які мають відношення до юридичної особи.

Як уже зазначалося, наявність лише трьох видів заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб на сьогодні є дещо обмеженою, тому пропонується перелік розширити. Наприклад, у деяких країнах передбачено як захід кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб заборону на зайняття певними видами підприємницької діяльності. До законодавчого закріплення інституту заходів кримінально-правового впливу щодо юридичних осіб існували інші спроби внесення змін, зокрема Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження заходів кримінально-правового характеру стосовно юридичних осіб» (№ 2032), який не був прийнятий Верховною Радою України та передбачав таку санкцію, як заборона на зайняття певними видами підприємницької діяльності. Однак цей Закон не набрав чинності, а вказана заборона визначення не знайшла, що було пов'язано з тим, що норми кримінального законодавства перебувають в низькому взаємозв'язку із нормативними актами господарської діяльності. Це ми бачимо і сьогодні під час застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, що потребує суттєвих змін, оскільки досить часто права та свободи

⁴⁶ Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

підприємств, установ, організацій використовуються не на користь юридичної особи, відбуваються зловживання уповноваженими особами, які вчиняють кримінальні правопорушення, що призводить до застосування до таких осіб заходів кримінально-правового характеру.

Такої думки притримується і О.В. Попович, яка вважає, що як альтернатива до штрафу повинна застосуватись заборона займатись певною діяльністю. Правообмеження, які пов'язані із заборонаю зайняття певним видом діяльності, повинні передбачати обмеження як майнового, так і організаційного характеру. Що стосується визначення строку позбавлення юридичної особи права на зайняття певним видом діяльності, то необхідно також, як і під час визначення розміру штрафу, виходити із розміру незаконно одержаної неправомірної вигоди, а у разі, якщо таку вигоду не було отримано або її розмір неможливо обчислити, залежно від ступеня тяжкості кримінального правопорушення, вчиненого уповноваженою особою юридичної особи⁴⁷.

У проєкті Кримінального кодексу України пропонується законодавчо розширити перелік заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. Можна погодитись із такою пропозицією, але такі заходи (санкції) можуть міститись і в інших галузях законодавства, що дозволить уникнути проблем їх застосування, а також спростить процедуру процесуального виконання. Такі санкції можуть бути пов'язані із заборонаю укладати певні правочини, контракти на певний строк, заборонаю випуску певних цінних паперів, обмеження права на отримання ліцензій, субсидій, пільг тощо. Наприклад, у ст. 3.11.5 проєкту Кримінального кодексу передбачено, що «обмеження підтримки юридичної особи за рахунок публічних фінансів полягає в: 1) анулюванні наданих юридичній особі раніше пільг, субсидій, кредитів, податкових переваг, квот та преференцій, для одержання яких, за допомогою яких або з використанням яких уповноваженою особою було вчинено злочин від імені та в інтересах юридичної особи або в інтересах її асоційованої особи; 2) забороні на строк від одного року до п'яти років отримувати нові пільги, субсидії, кредити, податкові переваги, квоти та преференції»⁴⁸.

⁴⁷ Попович О.В. Заходи кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб: проблеми застосування та шляхи удосконалення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 18. Т. 2. С. 96–99.

⁴⁸ Проєкт Кримінального кодексу України станом на 22 травня 2023 року. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

Отже, диференціація заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, яка закріплена у ст. 96-6 КК України, містить вичерпний їх перелік, що представлений трьома заходами – штрафом, конфіскацією майна та ліквідацією юридичної особи. Відповідно до положень ч. 2 ст. 96-6 КК України штраф та ліквідація можуть застосовуватися лише як основні заходи кримінально-правового характеру, а конфіскація майна лише як додатковий. На підставі аналізу наукових досліджень та проєкту Кримінального кодексу встановлено, що існує необхідність розширення видів заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. Розширення та передбачення нових видів заходів дозволить об'єктивно та своєчасно реагувати державі на різноманітні прояви корпоративної злочинності на практиці. Отже, доцільно провести комплексний перегляд нової системи заходів, щоб вони виконували не лише штрафну функцію, а й координуючу функцію, оскільки лише матеріальний еквівалент санкцій не може попереджувати подальші кримінальні правопорушення в інтересах юридичних осіб. Проблема реформування системи заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб є актуальною.

ВИСНОВКИ

Впровадження інституту заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб до національного законодавства викликане виконанням Україною низки міжнародно-правових зобов'язань як форми готовності до транснаціонального співробітництва в галузях протидії корупції, відмиванню доходів, фінансуванню міжнародного й регіонального тероризму, кіберзлочинності й забезпечення інформаційної, військової й національної безпеки держав.

Сьогодні перед національним законодавцем постає питання щодо реформування інституту заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб, який би відповідав європейським стандартам конвенційних моделей протидії транснаціональній корпоративній злочинності, що пов'язано із проявами корупції, фінансуванням тероризму, пропагандою війни, розповсюдженням зброї тощо. Крім того, необхідно на законодавчому рівні привести у відповідність інститут заходів кримінально-правового характеру з іншими положеннями закону про кримінальну відповідальність та нормативно-правовими актами, тому вирішення таких питань на законодавчому рівні дасть змогу забезпечити процесуальний механізм не лише протидії корупційним, корпоративним правопорушенням, а й гарантувати дотримання прав та свобод людини завдяки міжнародному співробітництву.

ЛІТЕРАТУРА

1. Башта І.І. Розроблення та впровадження системи заходів виявлення та запобігання корупції. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 6. С. 121–123.
2. Вознюк А.А. Корупційні кримінальні правопорушення: концептуальні проблеми в контексті реформування кримінального законодавства України. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2 (20). С. 21–32.
3. Гончар Т.О. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за чинним Кримінальним кодексом України. *Правова держава*. 2014. № 17. С. 77.
4. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 р. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/516211__725692#n32.
5. Загиней З.А. Основні недоліки нормотворчої техніки інституту застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4. С. 58–78.
6. Загиней З.А. Особливості застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за КК України. *Кримінально-правове забезпечення сталого розвитку України в умовах глобалізації* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 12–13 жовтня 2017р.). Харків : Право, 2017. С. 181–184.
7. Загиней З.А., Гладун О.З. Незабезпечення виконання обов'язків щодо запобігання корупції як підстава для застосування до юридичної особи заходів кримінально-правового характеру. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2018. № 2 (19). С. 46–57.
8. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15#Text>.
9. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень : Закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1507-17>.
10. Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо забезпечення протидії несанкціонованому поширенню інформації про направлення, переміщення зброї, озброєння та бойових припасів в Україну, рух, переміщення або розміщення Збройних сил України чи інших утворених відповідно до законів України військових формувань, вчиненому в умовах воєнного або надзвичайного стану : Закон України від 24 березня 2022 року № 2160-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2160-20#Text>.
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації Конвенції Ради Європи про захист дітей від сексуальної експлуатації та сексуального насильства (Ланцаротської конвенції) :

Закон України від 18 лютого 2021 року № 1256-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1256-20#n9>.

12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

13. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення : Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#n860>.

14. Кимлик Н.В. Юридична особа як суб'єкт корупційного злочину. *Європейські перспективи*. 2014. № 13. С. 132–136.

15. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text.

16. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_948#Text.

17. Крижановський М.В. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб: сутність і форми : дис. ... д-ра філос. : 081 ; МВС України, Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2020. С. 40.

18. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text.

19. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#n3028>.

20. Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. Київ : ВД «Дакор», 2018. С. 294.

21. Нікіфорова Т.І. Теорія і практика застосування заходів кримінально-правового характеру : навчальний посібник. Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 149–150.

22. Орловська Н. Про модель кримінально-правового впливу на юридичну особу. *Юридичний вісник*. 2014. № 2. С. 125–130.

23. Пасека О.Ф. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб: окремі проблемні питання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 4. С. 253–262.

24. Попович О.В. Заходи кримінально-правового характеру, що застосовуються до юридичних осіб: проблеми застосування та шляхи удосконалення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 18. Т. 2. С. 96–99.

25. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України : Закон України від 13.05.2014 року № 1261-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1261-18>.

26. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб : Закон України від 23.05.2013 р. № 314-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/314-18>.

27. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

28. Провоторов О.П. Правова природа заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб за законодавством України. *Судова апеляція*. 2017. № 3. С. 36–47.

29. Проект Кримінального кодексу України станом на 22 травня 2023 року. URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2023/05/22/kontrolnyj-tekst-proektu-kk-22-05-2023.pdf>.

30. Сотніченко В.С. Юридична особа як суб'єкт кримінальної відповідальності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2013. С. 10.

31. Станіч В.С. Кримінальний кодекс Французької Республіки / за ред. В.Л. Менчинського ; пер. на укр. мову К.І. Мазуренко. Київ : ОВК, 2017. С. 44–45.

32. Харитонов С.О. Заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб в системі кримінального законодавства України. URL: http://dspace.nulau.edu.ua:8088/bitstream/123456789/6307/1/Haritonov_145_147.

33. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.

34. Ященко А.М. Штраф і конфіскація майна як покарання та заходи кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб. *Політика в сфері боротьби зі злочинністю : матер. міжнародної науково-практичної конференції*, м. Івано-Франківськ, 8–10 червня 2017 р. Івано-Франківськ, 2017. С. 123–126.

Information about the author:

Yushchik Olena Ivanivna,

PhD in Law,

Senior Lecturer at the Department of Criminal Law,

Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

**EPISTEMOLOGICAL ASPECTS OF TORT LAW
TRANSFIGURATION IN THE CREATION OF ANTI-CORRUPTION
LEGISLATION AND ITS ENFORCEMENT**

Scientific monograph

Izdevniecība “Baltija Publishing”
Valdeķu iela 62 – 156, Rīga, LV-1058
E-mail: office@baltijapublishing.lv

Iespiests tipogrāfijā SIA “Izdevniecība “Baltija Publishing”
Parakstīts iespiešanai: 2022. gada 23. decembris
Tirāža 150 eks.