

## 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 корупцією<sup>1</sup>. 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 повноваженнями<sup>2</sup>.

Розрізняючи в адміністративно-правовому механізмі боротьби з корупцією заходи адміністративного примусу й організаційно-правові, С.С. Рогульський вважає, що основним організаційно-правовим заходом

---

<sup>1</sup> Гладун З.С. Сучасні проблеми адміністративного права України і шляхи їх вирішення : проблемна лекція. Тернопіль, 2000. С. 5.

<sup>2</sup> 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 тощо<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> Рогульський С.С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2005. С. 16.

їх наслідків<sup>4</sup>. 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

---

<sup>4</sup> 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 підґрунтя 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»)<sup>5</sup>.

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 урегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Означене виступає відбиттям і реалізацією принципу прозорості державної служби, заходом, спрямованим не тільки на попередження проявів адміністративних

---

<sup>5</sup> 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 вартості<sup>6</sup>.

З аналізу міжнародного досвіду декларування доходів представниками державної служби, який здійснили М. Погорецький та О. Бусол<sup>7</sup>, 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

---

<sup>6</sup> 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>.

<sup>7</sup> 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 декларації<sup>8</sup>.

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 порушення.

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.

---

<sup>8</sup> 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 вищезазваному 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 інтересів<sup>9</sup>.

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 тощо<sup>10</sup>. 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

---

<sup>9</sup> Василевська Т.Є. Конфлікт інтересів як проблема етики державного службовця. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2007. № 3. С. 60.

<sup>10</sup> 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 засадах<sup>11</sup>.

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);

---

<sup>11</sup> 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 інтересів<sup>12</sup>.

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 необхідним<sup>13</sup>.

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

---

<sup>12</sup> Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналітична доповідь. Київ : НІСД, 2013. С. 11–13.

<sup>13</sup> 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