

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
МІНІСТЕРСТВА ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ШИМОН ОЛЕКСАНДРА МИКОЛАЇВНА

УДК 342.951:351.82

ДИСЕРТАЦІЯ

**ОБМЕЖЕННЯ ТА ЗАБОРОНИ ЯК ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З
КОРУПЦІЄЮ, У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В
УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право (081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня **доктора філософії**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ О. М. Шимон

Науковий керівник – **Коломоєць Тетяна Олександрівна**,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
Заслужений юрист України

АНОТАЦІЯ

Шимон О.М. Обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 (Право). – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020.

Проведено системний аналіз обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, у діяльності державних службовців в Україні, виокремлено проблеми в їх правовому регулюванні та правозастосовчій практиці, визначено перспективи удосконалення застосування таких обмежень і заборон з наданням пропозицій з вирішення виявлених проблем.

Проаналізовано «обмеження» і «заборони» саме як правові категорії. Досліджено етимологію слів «обмеження» і «заборона», їх співвідношення між собою та із суміжними і синонімічними поняттями, і запропоновано авторський варіант розуміння змісту і сутності вказаних понять. Виокремлено низку особливостей, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії (визначаються у нормативно-правових актах; встановлюються задля запобігання можливим проявам зловживання правом; пов'язані зі «звуженням» правового статусу особи; передбачають специфічну модель поведінки, зокрема обмеження – активну, тобто вчиняти лише те, що визначено межами; заборони – пасивну, тобто утримуватись від вчинення заборонених дій; виконують охоронну і захисну функцію суспільних відносин; їх недотримання супроводжується негативною реакцією держави.

Визначено поняття, ознаки, класифікацію та проведено системний аналіз обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним

правопорушенням, пов'язаним з корупцією. З огляду на аналіз словникової, довідникової, енциклопедичної літератури, а також фахових правових джерел, у роботі сформульовано авторські дефініції «обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» та «заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією». Специфіка саме цих обмежень і заборон полягає в особливій сфері застосування (вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в межах державної служби); вони поширюються на спеціальних суб'єктів (безпосередньо на осіб, що мають правовий статус державних службовців); їх застосування обумовлено спеціальною метою (запобіганням адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією); їм притаманне специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання; їх застосування забезпечене державним примусом. Виявлені характерні ознаки, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (нормативний характер; індивідуальний характер; превентивний характер; лімітуючий характер; примусовий характер; наявність спеціального суб'єкта; зв'язок з професійною діяльністю; зв'язок з деліктними нормами) та пояснено їх сутність. Охарактеризовано нормативну основу визначення і застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (матеріальне законодавство, процесуальне законодавство, підзаконні нормативно-правові акти. Проведено класифікацію обмежень і заборон, як засобів запобігання адміністративним правопорушенням і запропоновано їх умовно поділяти на три групи (особисті, майнові та змішані).

Досліджено генезу доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією і доведено, що вона певну періодизацію. Виокремлено декілька етапів дослідження таких засобів у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: 1) період дослідження

питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення (починається з 1999 року); 2) період досліджень обмежень як складової частини правового статусу особи (починається з 2004 року); 3) період спеціалізації доктринальних досліджень, який характеризується зосередженням уваги відносно окремих різновидів обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням (наприклад, одержання подарунків, або сумісництва) (починається з 2012 року). Також визначено етапи закріплення у вітчизняному законодавстві особливостей застосування таких засобів: 1) період становлення антикорупційного законодавства (з 1994 року до 2009 року); 2) період закріплення обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві без деталізації їх змісту (з 2009 року до 2014 року); 3) сучасний період (з 2014 року і до цього часу).

Проаналізовано окремі види обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища віднесено до змішаного типу обмежень і заборон, тому що стосуються і особистих (пов'язані із особою, із використанням нею своїх повноважень), і майнових аспектів (пов'язані із неправомірною «майновою» вигодою). Визначено, що переліку можливих форм використання службових повноважень або службового становища з метою одержання неправомірної вигоди законодавством не встановлено, що ускладнює практику застосування такого обмеження.

Під час правової характеристики обмеження і заборони щодо одержання подарунків державними службовцями, визначено, що вони належать до групи майнових обмежень і заборон. Розмежовано поняття «подарунок» та «неправомірна вигода» із виявленням спільних та відмінних ознак.

Обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності віднесено до різновиду змішаних обмежень і заборон (поєднуються окремі аспекти особистих і майнових). З'ясовано відмінність

між сумісництвом і суміщенням, адже спеціальним законодавством не визначено офіційних дефініцій. Для уникнення термінологічної неясності та плутанини запропоновано закріпити ці дефініції на нормативному рівні.

Обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, запропоновано відносити до групи особистих обмежень і заборон (тому що пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях). Проявами таких обмежень і заборон є: 1) заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з особами, щодо яких державні службовці здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень; 2) заборона розголошувати або використовувати у своїх інтересах інформацію, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; 3) заборона представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Це обмеження має певні правила визначення часових меж:

Проаналізовано зміст і сутність обмеження спільної роботи близьких осіб, віднесено його до категорії особистих обмежень. Це обмеження полягає в тому, що зазначені особи не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Законодавство містить алгоритм дій особи у разі виникнення обставин, що порушують обмеження спільної роботи близьких осіб.

Узагальнено зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією та визначено напрями його запозичення в Україні. Серед позитивних надбань зарубіжного законодавства, яке може бути застосоване у вітчизняному нормотворенні можна виокремити: досвід США – щодо встановлення меж доходу,

одержаних державним службовцем за додатковим місцем роботи (у випадку сумісництва, суміщення з іншими видами діяльності) – у процентному відношенні до посадового окладу державного службовця за основним місцем роботи; досвід Німеччини – щодо закріплення процедури звернення державного службовця після припинення державної служби до свого попереднього керівника за дозволом для можливості розголошення службової інформації; а також – одержання дозволу вищої службової інстанції для суміщення/сумісництва з іншими видами діяльності під час проходження державної служби; досвід Молдови – щодо можливості так званого «викупу» подарунка державним службовцем, однак із обов'язковою реєстрацією такої дії, а також можливістю широкого загалу ознайомлюватися із фактами одержання подарунків державними службовцями; досвід Японії – щодо створення окремого спеціального органу державної влади, основне призначення якого – контроль за дотриманням обмежень і заборон у системі антикорупційних механізмів, а також притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб; досвід Республіки Казахстан – щодо спрямування подарунків, що надійшли з невстановлених джерел до власності держави. Акцентовано увагу на тому, що варто враховувати орієнтацію вітчизняного нормотворця на міжнародне законодавство, адаптацію національного законодавства до його принципів, проте застережено, що така орієнтація та адаптація повинні носити виважений характер з урахуванням історичних особливостей, національних потреб в єдиному нормативно-правовому акті з питань запобігання корупції.

У підсумку відзначено відносно коректне закріплення у законодавстві обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, проте визначені певні недоліки щодо їх нормативного закріплення і правозастосування. Задля вдосконалення такого нормативного регулювання та в якості перспектив розвитку останнього, запропоновано внести ряд змін і доповнень до законодавства України. Запропоновано шляхи подолання виявлених недоліків, визначено та

сформульовано пропозиції змін до чинного законодавства, обґрунтовано доцільність їх врахування суб'єктами нормотворчої діяльності. Практичне значення результатів визначається, зокрема, можливістю використання основних положень, висновків та рекомендацій, висловлених в роботі, у правотворчості – шляхом внесення змін до Законів України, нормативних актів Президента України, Кабінету Міністрів України, Міністерства юстиції України, Національного агентства з питань запобігання корупції.

Положення дисертації можуть бути також використані в правозастосуванні – шляхом практичного втілення в діяльності державних службовців, на яких поширюються такі обмеження і заборони та правоохоронних органів, які мають повноваження притягати до відповідальності за порушення антикорупційних обмежень і заборон. У навчальному процесі результати дослідження можуть бути використані шляхом застосування основних положень роботи при проведенні семінарських і практичних занять та підготовці відповідних матеріалів, зокрема у формі схем і таблиць, для навчальної літератури та навчально-методичних матеріалів. У науково-дослідній сфері результати можливо використати шляхом проведення подальших досліджень питань запобігання корупції.

Ключові слова: обмеження, заборона, протидія, запобігання правопорушенням, корупція, корупційне правопорушення, правопорушення пов'язане із корупцією, державна служба, державний службовець, особи уповноважені на виконання функцій держави.

ANNOTATION

Shymon O.M. Restrictions and prohibitions as the means for preventing administrative offences related to corruption in the activity of civil servants in Ukraine. – Qualifying scientific paper as a manuscript.

Dissertation for Doctor of Philosophy in speciality 081 (Law). – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2020.

The paper conducts the systems analysis of restrictions and prohibitions as the means for preventing administrative offences related to corruption in the activity of civil servants of Ukraine, specifies the problems in their legal regulation and law enforcement practice, defines the prospects for improvement of the application of such restrictions and prohibitions providing proposals on solution of the found problems.

The author analyses “restrictions” and “prohibitions” as the very legal categories. The etymology of the words “restriction” and “prohibition”, their correlation between each other and with related and synonymic concepts is studied, and the author’s interpretation of the content and essence of the mentioned terms is proposed. It is highlighted a range of features which characterize restrictions and prohibitions as the legal categories (they are defined in the regulatory legal acts; they are ordered to prevent the possible manifestation of abuse of justice; they are connected with “narrowing” of the legal status of the individual; they set out a specific behaviour model, in particular – active that is to act within limits; prohibitions – passive i.e. to refrain from the commitment of illegal actions; they exercise the protective and guarding function of social relations; their violation is fraught with a backlash of the state.

The author defines the concepts, features and carries out the system analysis of restrictions and prohibitions as the means of preventing administrative offences related to corruption. Taking into account the analysis of lexicographic and reference literature, encyclopedias, as well as professional legal sources, the author

formulates own definitions “restriction as a means of preventing administrative offences related to corruption” and “prohibition as a means of preventing administrative offences related to corruption”. The specifics of these restrictions and prohibitions involve a special scope of application (they are extended to physical entities when exercising their powers within the civil service); they embrace the special entities (directly individuals who have a legal status of civil servants); their application is stipulated by special purpose (prevention of administrative offences related to corruption); they are characterized by specific, complex statutory regulation; their application is secured by the state coercion. The dissertation finds out unique features peculiar to restrictions and prohibitions in preventing administrative offences related to corruption (regulatory character; individual character; preventive character; limitative character; coercive character; availability of a special entity; connection with professional activity; connection with delict standards) and explains their essence. It characterizes the regulatory framework of the definition and application of restrictions and prohibitions as the means of prevention of administrative offences related to corruption (substantive and procedural law, bylaws). The author classifies restrictions and obligations as means of prevention of administrative offences and proposes to divide them conditionally into three groups (personal, property and mixed).

The dissertation studies the genesis of doctrinal research and regulatory definition of restrictions and prohibitions as the means of prevention of administrative offences related to corruption and justifies that it has a certain division into periods. It is specified several stages of the study of such means in the domestic administrative-legal doctrine: 1) period of the study of issues of administrative responsibility for corruption-related offences (it starts with 1999); 2) period of the study of restrictions as a constituent part of the legal status of the individual (it starts with 2004); 3) period of specialization of doctrinal researches that is characterized by the focus of specific types of restrictions and prohibitions as means of prevention of administrative offences (for example, gifts reception or moonlighting) (it starts with 2012). The author also defines the stages of

consolidation of application features of such means in the domestic legislation: 1) period of the formation of anti-corruption legislation (since 1994 to 2009); 2) period of the fixation of restrictions and prohibitions in the anti-corruption without specifying their content (since 2009 to 2014); 3) modern period (since 2014 to our times).

Individual types of restrictions and prohibitions as the means of prevention of administrative offences related to corruption are analysed. Restrictions and prohibitions on the use of official powers or rank are attributed to the mixed type of restrictions and prohibitions because they concern both personal (they are associated with the use of authority) and pecuniary aspects (they are associated with the illegal “pecuniary” benefit). It is established that the legislation hasn’t set a list of possible forms of the use of official powers or rank for gaining illegal benefit that complicates the practice of application of such restriction.

When characterizing the legal restrictions and prohibitions on the reception of gifts by the public servants, the author highlights they belong to the group of pecuniary restrictions and prohibitions. It makes a distinction between the concepts “gift” and “illegal benefit” and establishes common and distinctive features.

Restrictions and prohibitions on moonlighting and overlapping with other types of activity are attributed to the kind of mixed restrictions and prohibitions (individual aspects of personal and pecuniary ones). It is found out the distinction between moonlighting and overlapping because the special legislation doesn’t provide official definitions. To avoid the terminological ambiguity and confusion, the author proposes to fix these definitions at the legislative level.

Restrictions and prohibitions after the termination of activity related to the performance of functions of the state and local government are proposed to be included in the group of personal restrictions and prohibitions (as they are connected with an individual, his personal freedom, in particular, actions). Manifestations of such restrictions and prohibitions are as follows: 1) restriction to conclude labour agreements (contracts) or to make business deals with individuals with regard to whom the civil servants have exercised the powers of control,

supervision or decisions making; 2) prohibition to disclose information obtained while performing official duties or to use it for own advantages; 3) prohibition to represent the interests of any person in the cases (incl. the cases before the court) in which other party is a body, enterprise, establishment, organization where they have worked at the moment of termination of the mentioned activity. This restriction has some rules for time limits.

It is analysed the content and essence of the restriction on the joined activity of close persons – it is attributed to the category of personal restrictions. This restriction resides in the fact that these individuals can't have immediate subordination over their close persons and can't be directly subordinated to their close persons. The legislation includes the person's plan of action in case of conditions violating the restriction on join work of close persons.

The dissertation generalizes the foreign experience of legal regulation and application of restrictions and prohibitions as the means of prevention of administrative offences related to corruption and identifies the directions for its borrowing in Ukraine. Among positive achievements of the foreign legislation, which may be applied in the domestic rulemaking, the author marks the following: the US experience in establishing revenue limits of the civil servant under secondary employment (in case of moonlighting, overlapping with other types of activity) – in the percentage ratio to the official salary of the civil servant under the primary employment; experience of Germany in consolidating the procedure of application of the civil servant after the termination of the civil service career to the ex-head for a permit to disclose official information, as well as the obtaining of a permit of the superior authority for moonlighting/overlapping with other types of activity during civil service career; experience of Moldova in the so-called “buying-out” of a gift by the civil servant but with the obligatory registry of such action and an option for the general public to become familiar with the fact of gifts reception by civil servants; experience of Japan in establishing the individual special government body whose primary purpose is to control over the compliance with restrictions and prohibitions in the system of anti-corruption mechanisms as

well as bringing of perpetrators to administrative liability; experience of the Republic of Kazakhstan in forwarding gifts received from unknown sources to the governmental property. Attention is drawn to the fact that it is essential to take into account the orientation of the domestic legislator on the international legislation, adjustment of the national legislation to its principles, but there is concern that such kind of orientation and adjustment should have balanced character considering historical features, national needs in the unified regulatory legal act on corruption prevention.

As a result, it is marked relatively adequate legislative consolidation of restrictions and prohibitions as means of prevention of administrative offences related to corruption and, at the same time, some shortcomings concerning their statutory consolidation and law enforcement are defined. It is proposed to amend the legislation of Ukraine to improve statutory regulation and for the development prospects of the latter. The dissertation sets forward the ways for surmounting the identified shortcomings, substantiates the expediency of their considering by the entities of policymaking. The practical importance of the findings is defined, in particular, through the using of fundamental principles, conclusions and recommendations made in the paper, and in the law-making – through amending the Laws of Ukraine, regulatory acts of the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Justice of Ukraine, the National Agency on Corruption Prevention.

The dissertation's provisions may be used in law enforcement by practical introducing in the activities of civil servants, who are subjected to such restrictions and prohibitions, and law enforcement agencies, which are entitled to bring to liability for the violation of anti-corruption restrictions and prohibitions. In the educational process, the findings may be used through applying the fundamental principles of the paper when holding seminars and hands-on training and elaborating of relevant materials, in particular, diagrams and tables for academic literature and teaching aids. In R&D realm, the findings may be used via conducting a further follow-up study on corruption prevention.

Key words: restriction, prohibition, counteraction, corruption prevention, corruption, corruption offence, corruption-related offence, civil service, civil servant, persons authorized to state functions.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шимон О. М. З'ясування сутності понять «обмеження» і «заборони» у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 4. С.78-85.

2. Шимон О. М. Генеза доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. № 4. Т. 1. С. 69-73.

3. Шимон О. М. Обмеження для державних службовців щодо використання службових повноважень чи свого становища. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 3. Т. 2. С. 99-102.

4. Шимон О. М. Обмеження для державних службовців після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С. 59-62.

5. Шимон О. М. Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 169-175.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Шимон О. М. Характеристика признаков ограниченной как средств предотвращения административных правонарушений, связанных с

коррупцией в деятельности государственных служащих. *Взаимодействие правовых систем современности в целях устойчивого развития общества* : сб. науч. Статей : в 2 ч. Ч. 1 / ГрГУ им. Я. Купалы ; редкол. С.Е. Чебуранова (гл ред.). Гродно : ГрГУ, 2018. С.168-170.

7. Шимон О. М. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави*: матеріали X міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. 30 березня 2018 р. Одеса: ОДУВС, 2018. С.113-114.

8. Шимон О. М. Особливості обмеження спільної роботи близьких осіб. *Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»*: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 1–2 грудня 2017 року / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. С. 207-209.

9. Шимон О. М. Обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Збірник наукових праць студентів, аспірантів і молодих вчених «Молода наука-2018»* : у 4 т. / Запорізький національний університет. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. Т.1. С. 311-314.

10. Шимон О. М. Адміністративна відповідальність державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник Матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2018 року). Київ.: ВД «Дакор», 2018. С. 461-464.

11. Шимон О. М. «Обмеження» і «заборони» як правові категорії, що застосовуються у сфері державної служби. *Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 9 листопада 2018 року / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. С. 56-61.

12. Шимон О. М. Вдосконалення правового регулювання встановлення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Запорізькі правові читання: матеріали Щорічної міжнародної науковопрактичної конференції*, м. Запоріжжя, 06 травня 2019 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. С. 133-136.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	18
РОЗДІЛ 1 ОБМЕЖЕННЯ ТА ЗАБОРОНИ ЯК ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ, У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ	
1.1. «Обмеження» і «заборони» як правові категорії.....	28
1.2. Обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією: поняття, ознаки, класифікація та їх системний аналіз.....	46
1.3. Генеза доктринального дослідження у вітчизняній правовій науці та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у законодавстві України.....	67
Висновки до розділу 1.....	80
РОЗДІЛ 2 ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ	
2.1. Обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища.....	83
2.2. Обмеження і заборони щодо одержання подарунків	93
2.3. Обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності	107
2.4. Обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування.....	119
2.5. Обмеження і заборони щодо спільної роботи близьких осіб.....	125
Висновки до розділу 2.....	133
РОЗДІЛ 3 ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ	
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.....	135
3.2. Основні шляхи удосконалення правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією	158
Висновки до розділу 3	167
ВИСНОВКИ.....	170
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	177
ДОДАТКИ	199

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Окремі напрями європейської інтеграції України з Європейським Союзом, темпи якої прискорюються останнім часом, є передумовами перегляду і вдосконалення вітчизняного законодавства у різних сферах суспільних відносин, а також підставами для підвищення стандартів забезпечення й захисту прав людини. Одним із напрямів таких реформаційних процесів є вдосконалення системи антикорупційного законодавства, в тому числі того, що поширюється на державних службовців. Адже, державна служба – це професійне виконання завдань і функцій держави, і саме від її ефективності буде залежати розвиток незалежної, демократичної, правової країни. Задля забезпечення ефективності запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією у системі державної служби, традиційно використовується значна кількість різноманітних засобів, серед яких окреме місце займають обмеження та заборони. При цьому, з урахуванням специфіки ресурсу кожного із них, вони взаємодоповнюють один одного й лише у сукупності сприяють ефективності запобігання різним проявам корупції, в тому числі й правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Сукупність законодавчо визначених обмежень і заборон є тими антикорупційними механізмами, які спрямовані на запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, пов'язаним із корупцією. В умовах істотного перегляду правових засад функціонування державної служби та сукупності антикорупційних механізмів, доцільним є оновлений доктринальний погляд також і на обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема у державній службі. Мета такого перегляду є комплексною, адже охоплює: детальне дослідження антикорупційних механізмів, які можуть впливати на кількість адміністративних правопорушень в означеній сфері та зменшити їх негативний вплив; аналіз

обмежень і заборон у контексті правового статусу державного службовця (як елементів, які можуть впливати на його обсяг); з'ясування позитивного ефекту від встановлення обмежень і заборон для забезпечення публічного інтересу. Так, враховуючи існування відповідної системи засобів запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією, зв'язків між ними, слід зосереджувати увагу на особливостях кожного із засобів, місці його у відповідній системі як елементів, які фактично забезпечують її ефективність та дієвість.

Враховуючи судову статистику, зокрема «Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2018 році» [1], упродовж 2018 р. до місцевих загальних судів надійшло на розгляд 758,3 (у 2017 р. – 716,6) тис. справ про адміністративні правопорушення, що на 5,8 відсотків більше, ніж у 2017 р. У структурі таких справ виокремлено правопорушення, пов'язані з корупцією, кількість яких у 2018 р. становила 4006, для порівняння – у 2017 р. – 2150; у зв'язку з чим відмічається темп приросту таких справ у 89,1 %. Такий показник є суттєво більшим, аніж темпи приросту для інших категорій справ (наприклад, які посягають на власність – 26,8%, у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини – 18,8%, у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини – 13,1% тощо), що свідчить про істотне збільшення кількості задокументованих порушень такого виду, а також про підвищення уваги до них. Такі показники підтверджують необхідність підвищеної уваги до системи обмежень і заборон як антикорупційних механізмів та свідчать на користь ґрунтовного оновленого доктринального їх дослідження. Сучасні реформаційні нормотворчі процеси у відповідній сфері відносин вимагають дотримання принципу науковості, наявності ґрунтовного оновленого наукового базису задля забезпечення найповнішої реалізації державними службовцями свого правового статусу в межах закону.

Система обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема у державній службі,

визначена низкою законодавчих та підзаконних актів, які не завжди узгоджуються між собою за змістом, або не належним чином визначають процедурні аспекти їх застосування. Такі колізії та неузгодженості можуть бути підставою для зловживань, що обумовлює необхідність перегляду їх положень задля з'ясування одностайності при застосуванні тих чи інших нормативних положень.

Основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці відомих вітчизняних та зарубіжних вчених-юристів, у тому числі адміністративістів, які у різні історичні періоди досліджували відповідні питання: А.В. Басова, Ю.П. Битяка, К.В. Берднікової, К.Л. Бугайчука, В.М. Гаращука, О.З. Гладуна, К. І. Годуєвої, А.М. Денисової, О.В. Джафарової, Н.Ю. Задираки, М.А. Комзюк, В.С. Ковальського, І.Б. Коліушка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, О.В. Левади, П.С. Лютікова, Н.П. Матюхіної, А.В. Малька, О.І. Миколенка, В.Я. Настюка, С.С. Рогульського, І.Й. Снігур, С.Г. Стеценка, В.П. Тимошука, Т.В. Хабарової, М.І. Хавронюка, В.Г. Чорної та ін. Проте, попри багатоманітність наукових джерел, до цього часу жодного комплексного дослідження з проблематики обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, зокрема у системі державної служби (із урахуванням досягнень сучасної правової доктрини та законодавства) немає, що також підкреслює важливість обраної тематики дослідження.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано в межах планів наукових досліджень Запорізького національного університету на 2014–2018 рр., комплексних наукових проектів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711). Тема роботи пов'язана з низкою програмних документів, зокрема: Стратегією сталого розвитку «Україна–2020», затвердженою Указом Президента

України від 12 січня 2015 р. № 5/2015; Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затвердженою Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. № 68/2016; Засадами державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки, затвердженими Законом України від 14 жовтня 2014 р. № 1699-VII; Державною програмою щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265; Проектом Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки».

Тема дисертації відповідає Основним науковим напрямам та найважливішим проблемам фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затвердженим Постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179.

Мета і задачі дослідження. *Мета* роботи – на підставі аналізу наявних наукових, публіцистичних, нормативних джерел, правозастосовчої практики, визначити особливості встановлення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією для державних службовців, окреслити проблеми та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері та практики його застосування.

Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

- проаналізувати «обмеження» і «заборони» як правові категорії;
- визначити поняття, ознаки, класифікацію та провести системний аналіз обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією;
- з'ясувати генезу дослідження у вітчизняній правовій науці та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання

адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у законодавстві України;

- проаналізувати обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (зокрема щодо: використання службових повноважень чи свого становища; одержання подарунків; сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; спільної роботи близьких осіб), специфіку використання їх ресурсу;

- узагальнити зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією та визначити напрями його запозичення в Україні;

- запропонувати основні шляхи удосконалення правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням та реалізацією обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні.

Предметом дослідження є обмеження та заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні.

Методи дослідження. Обґрунтованість теоретичних положень, рекомендацій щодо подальшого наукового розроблення теми, достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загально та спеціально наукових методів, які використовуються в юридичних дослідженнях. Основним загальнонауковим методом наукового пізнання у роботі є діалектичний, за допомогою якого досліджувалися «обмеження» і «заборони» як правові категорії (підрозділ

1.1). Для розкриття генези доктринального дослідження у вітчизняній правовій науці та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у законодавстві України використовувався історично-правовий метод (підрозділ 1.3). Логіко-юридичний метод використовувався для формулювання базових дефініцій дисертації (підрозділи 1.1, 1.2). Метод системного аналізу застосовувався для надання правової характеристики обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3, 2.4, 2.5.). Порівняльно-правовий метод використовувався для дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (підрозділ 3.1). Методи моделювання, аналізу та синтезу використовувались для розробки пропозицій з удосконалення законодавства, для розробки перспективних напрямів подальшого вдосконалення нормативного врегулювання обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією (підрозділ 3.2). Статистичний метод використовувався у процесі вивчення деліктологічної ситуації у сфері вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією (розділ 2, підрозділ 3.1).

Нормативну основу роботи становить чинне та раніше діюче законодавство України та зарубіжних країн, у тому числі адміністративне (процесуальне, процедурне, деліктне, з питань публічного адміністрування), зразки нормопроектної діяльності.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані, що відображають загальну статистику вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці монографічним дослідженням, присвяченим обмеженням та заборонам як

засобам запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні з урахуванням сучасних досягнень правової доктрини та законодавства, результатом якого є низка нових наукових положень і висновків, що виносяться на захист, а саме:

вперше:

– запропоновано авторські визначення понять: «обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» – це сукупність нормативно закріплених правил максимально допустимої форми поведінки державних службовців, а також встановлених правових меж у варіантах реалізації державними службовцями свого статусу, які застосовуються задля превенції адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією; та «заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» – це сукупність нормативно встановлених правил, які полягають у визначенні суб'єктивного юридичного обов'язку державних службовців утримуватися від визначених антикорупційним законодавством форм поведінки з метою запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією;

– визначено генезу доктринального дослідження обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, з її певною періодизацією: 1) період дослідження питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення (з 1999 року по 2003 рік); 2) період досліджень обмежень як складової частини правового статусу особи (з 2004 року по 2011 рік); 3) період спеціалізації доктринальних досліджень, який характеризується зосередженням уваги вчених безпосередньо щодо окремих різновидів обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням (наприклад, одержання подарунків, або сумісництва) (починається з 2012 року), що дозволило простежити тенденцію до спеціалізації тематичних досліджень, яку варто зберегти і посилити надалі з одночасним урахуванням здобутків вітчизняної та зарубіжної правової науки;

– здійснено системний аналіз обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією як правової категорії;

удосконалено:

– наукові положення щодо визначення переліку ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, серед яких: нормативний характер, індивідуальний характер, превентивний характер, лімітуючий характер, примусовий характер, наявність спеціального суб'єкта, зв'язок з професійною діяльністю, зв'язок з деліктними нормами;

– пропозиції щодо встановлення послідовного діапазону поведінки осіб від імперативної до диспозитивної моделі: заборона (табу, вето) => обмеження (ліміт, рамкова поведінка) => дозвіл => стимул;

набули подальшого розвитку:

– наукові положення стосовно специфіки обмежень і заборон у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, яка полягає в особливій сфері застосування; в поширенні на спеціальних суб'єктів; в застосуванні з обумовленою спеціальною метою; в притаманному специфічному, комплексному нормативно-правовому регулюванні; в забезпеченості застосування державним примусом;

– наукові положення щодо узагальнення зарубіжного досвіду нормативного встановлення обмежень і заборон у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, та можливості його запозичення в Україні із акцентом на тих здобутках, які апробовані часом, практикою і є прийнятними для України;

– пропозиції щодо основних шляхів удосконалення нормативних засад становлення обмежень і заборон у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть

бути використані у:

- *науково-дослідній діяльності*: для подальшої розробки теоретичних та практичних проблем адміністративного права і процесу, державної служби, антикорупційних механізмів;
- *правотворчій та правозастосовчій діяльності*: результати дослідження містять ряд пропозицій щодо прийняття нового та внесення змін до чинного законодавства, запропоновані рекомендації можуть бути використані в правозастосовчій практиці;
- *навчальному процесі*: матеріали дослідження можуть бути використані при викладанні студентам вищих навчальних закладів дисциплін «Адміністративне право України», «Адміністративний процес», «Адміністративна відповідальність», «Правове регулювання державної служби».

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора. Наукові ідеї та розробки, що належать співавторам, у дисертації не використовувалися.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дисертаційної роботи були оприлюднені на 6 науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції» (м. Запоріжжя, 2017 р.), «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 2018 р.), «Молода наука-2018» (Запоріжжя, 2018 р.), «Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики» (м. Київ, 2018 р.), «Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів» (м. Запоріжжя, 2018 р.), «Стан та перспективи розвитку адміністративного права України» (м. Одеса, 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації відображено у 5 наукових статтях, з них 4 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з

юридичних наук, 1 стаття – у зарубіжному науковому виданні, а також у 6 тезах доповідей науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації детерміновані поставленими метою й завданнями дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, які містять 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 201 сторінку, у тому числі основного тексту – 176 сторінок. Список використаних джерел налічує 206 найменувань.

РОЗДІЛ 1 ОБМЕЖЕННЯ ТА ЗАБОРОНИ ЯК ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ, У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИКО- ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

1.1. «Обмеження» і «заборони» як правові категорії

У правовій доктрині і законодавстві для регламентації правового статусу особи (або окремих категорій осіб) досить часто використовуються такі поняття як «обмеження» і «заборони». Одним із напрямів такого застосування є діяльність державних службовців, а саме встановлення для них обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. З метою правильного і доцільного використання понять «обмеження» і «заборони» у зазначеній сфері, перш за все, слід з'ясувати їх дійсну сутність і значення. Звертаючи увагу на термінологічні особливості, поширеним є використання поняття «обмеження» чи «заборона» саме у правовій сфері, при чому у різних галузях права (адміністративне, кримінальне, цивільне, господарське, трудове тощо), однак легальної дефініції, яка б відображала реальний зміст і сутність таких понять, не закріплено нормативно. Тому слід проаналізувати, перш за все, етимологічний аспект цих понять.

Так, Словник української мови за редакцією І.К. Білодіда передбачає визначення слова «обмеження» як: 1) дії за значенням «обмежити», або 2) правило, настанова, що обмежує чий-небудь права [2, с. 536], в той же час «обмежувати» означає 1) установлювати певні межі чого-небудь; зв'язувати щось обмежувальними умовами; не допускати поширення чого-небудь; локалізувати; 2) бути межею чого-небудь; відділяти, відгороджувати щось

від чого-небудь [2, с. 536]. У Словнику української мови (упорядкованому з додаванням власного матеріалу Б.Д. Грінченка) слово «обмежувати» або «обмежити» означає «проводить, провести межу вокруг, обмежать, ограничивать, ограничить» [3, с. 18]. Розглядаючи значення слова «заборона», варто звернути увагу, що у Словнику української мови (упорядкованому з додаванням власного матеріалу Б.Д. Грінченка) воно визначається як: «1) заштита, 2) заштене» [3], тобто у початковому значенні «заборона» пов'язувалась саме із «захистом», із сучасним аналогом слова «боронити». У Словнику української мови за редакцією І.К. Білодіда під «забороною» запропоновано розуміти наказ не робити чого-небудь [4, с. 26]. Окрім того, у словниковій літературі можна зустріти позицію розглядати «заборону» як відсутність правового або морального дозволу на здійснення чого-небудь [5]. Аналізуючи похідні дієслова, слід зауважити, що «заборонити» або «забороняти» означає «не дозволяти робити, здійснювати що-небудь» [5]; «не допускати, не дозволяти користуватися чим-небудь, уживати щось, відбуватися, існувати чому-небудь» [6]. Таким чином, на підставі аналізу статей тлумачних словників української мови, що стосуються визначення досліджуваних понять, можна зазначити, що обмеженням в загальному вигляді є встановлення певних умов, меж, кордонів, рамок, а забороною є пряма вимога, наказ, імператив не вчиняти певні дії.

Досліджуючи етимологію понять «обмеження» і «заборони», варто відмітити, що вони є комплексними поняттями, які використовуються в різних науках, наприклад в політології «заборону» визначають як заборону будь-чого; визначення (в тому числі офіційне) будь-чого суспільно-недопустимим, шкідливим, недозволеним для використання [7, с. 292]; в економіці «заборона» – це неможливість виконання конкретних дій, робіт, операцій, зумовлена законодавчими, нормативними документами або рішення відповідних керівників [8, с. 131]; «обмеження» (тарифні) – система митних тарифів, що стає на заваді (гальмує) експорту та імпорту певних

товарів [8, с. 200]. В той же час, поняття «обмеження» і «заборони» застосовуються, окрім інших сфер, і у праві, а відтак є переважно правовими категоріями. При чому А.М. Васильєв наголошував на необхідності розмежування поняття «правова категорія» і «категорія права», визначаючи правову категорію як наукове поняття, що виступає як інструмент наукового мислення і служить для відображення об'єктивної суті правових явищ, а категорію права – як компонент правової нормативної структури, інструмент правового регулювання [9]. Тобто, можна простежити прямий зв'язок між правом, з одного боку, і встановленням обмежень і заборон, з іншого. Одразу варто наголосити на складності однозначного визначення розуміння поняття «право», адже, як стверджує М.І. Козюбра, у літературі (зарубіжній і вітчизняній) існують сотні, якщо не тисячі, визначень права. Проте серед них немає жодного, яке було б визнане, якщо не всіма, то принаймні більшістю. З огляду на це дедалі переконливіше лунають думки про те, що для того, щоб з'ясувати багатомірну природу права, потрібно взагалі відмовитись від дефініцій, віддавши перевагу характеристиці права як феномену [10, с. 25]. Найчастіше «право» вживається у таких значеннях:

- як система соціального регулювання, яка характеризується певними ознаками – нормативністю, визначеністю, забезпеченістю державою («національне право», «міжнародне право», «цивільне право», «кримінальне право» та ін.), право у цьому значенні часто іменується «об'єктивним правом»;

- по-друге, правом називають соціально-правові домагання людей – право кожної людини на життя, право на повагу до її гідності, право на особисту недоторканність тощо. Вони обумовлені, як зазначалося, природою людини і є невідчужуваними. Їх іменують правами людини, які належать їй від народження і не залежать від волі держави;

- по-третє, терміном «право» позначається похідна від «об'єктивного права» міра поведінки окремих осіб, або ж іншими словами – набуте право, що виникає на підставі закону, іншого нормативного акта чи договору. Таке

право, на відміну від «об'єктивного права», часто іменується «суб'єктивним правом» [10, с. 43-44]. Якщо звернути увагу на теоретичну характеристику ознак права, слід зауважити, що нормативна основа права складається з трьох головних елементів – дозволів, велінь та заборон. Під дозволом розуміють надання суб'єктові права діяти на свій розсуд заради задоволення певного інтересу. Веління втілюються в правило, яке має категоричний характер і змістом якого є безальтернативне спрямування поведінки суб'єкта права. Заборона вимагає безумовного утримання суб'єкта права від тієї чи іншої поведінки [11, с. 150]. Таким чином, аналізуючи окремі положення теорії права, можна робити висновок, що обмеження і заборони не лише є правовими категоріями, вони ще є складовими елементами нормативної основи права.

Окремо слід акцентувати увагу на такій ознаці, характерній праву, як системність. Вона виявляється, зокрема, в тому, що воно є об'єднанням норм і принципів права, які лише разом здатні забезпечити загальний соціальний порядок. Норми і принципи права об'єднані у певні структурні підрозділи – галузі, підгалузі та інститути права – і пов'язані між собою різноманітними ієрархічними, генетичними та функціональними зв'язками. Для сучасної системи права України важливим є також поділ на публічне і приватне право, матеріальне і процесуальне право [11, с. 150]. Тому можна стверджувати, що встановлення обмежень і заборон є обов'язковим елементом у розрізі окремих галузей, підгалузей та інститутів права, для публічного та приватного права, для матеріального та процесуального права, що у поєднанні з іншими елементами допомагає досягати одну з найважливіших цілей права – запобігання і вирішення конфліктів через притаманні йому механізми.

В теорії права обмеження і заборони розглядаються через призму обмежень прав людини, тобто в аспекті правового статусу особи і прив'язки до його реалізації. Так, у Великій українській юридичній енциклопедії передбачено, що обмеження прав людини – це діяльність державних чи

міжнародних органів із встановлення меж реалізації людських прав індивідів або інших суб'єктів суспільства. Ці межі окреслюють рамки, «кордони» змісту й обсягу здійснення таких прав. Об'єктивна потреба в обмеженні прав людини зумовлюється тим, що у суспільстві абсолютно безмежного здійснення людських прав бути не може [12, с. 375]. Як зазначає М.І. Козюбра, безмежних, абсолютних прав людини у реальному житті практично не існує. Виняток із прав людини, які можуть претендувати на абсолютність, необмеженість, становлять хіба що право на людську гідність, та, можливо, ще два-три права, щодо необмеженості яких позиції в літературі розходяться. Всі інші права людини – громадянські і політичні насамперед – є відносними, тобто такими, що можуть бути обмежені. Може йтися лише про межі такого обмеження, які у свою чергу обумовлюються змістом права, його призначенням тощо [10, с. 59-60]. Підставами для обмежень прав людини є певні особисті, групові або загальносоціальні інтереси, задля забезпечення яких правовстановлюючий орган вважає за потрібне обмежити здійснення людських прав. Їх поділяють на:

- а) соціальні (добробут, моральність) або несоціальні (стан довкілля);
- б) закріплені у міжнародних актах або у національному законодавстві, не закріплені у них;
- в) постійні та тимчасові;
- г) що застосовуються у всіх країнах світу, що застосовуються лише в окремих країнах;
- д) ті, що стосуються правообмежень усіх людей, й такі, що стосуються правообмежень лише деяких груп людей [12, с. 377].

Обмеження прав людини повинно ґрунтуватися на таких принципах:

- 1) обумовленість меж прав людини конкретно-історичними умовами і обставинами;
- 2) забезпечення справедливого балансу приватних та публічних інтересів;

3) співмірність обмежувальних заходів межі того права, яке обмежується;

4) пріоритет обмежень, встановлених міжнародними актами;

5) неприпустимість встановлення в поточних законах держави правообмежень більш широких, ніж у Конституції;

6) неприпустимість дискримінації (однаковість обмежень для одновидових суб'єктів);

7) законність і належна суспільна обґрунтованість правообмежень [12, с. 377]. Ці принципи у повній мірі створюють фундамент для належного закріплення обмежень прав людини задля недопущення свавілля з боку держави або інших осіб, а також для забезпечення належної реалізації прав людини.

Детально поняття «обмеження» у правозастосуванні проаналізовано А.В. Басовим, який зазначає, що воно пов'язане із:

1) застосуванням кримінального покарання, а саме: обмеження волі, тобто тримання особи в кримінально-виконавчих установах відкритого типу без ізоляції від суспільства в умовах здійснення за нею нагляду з обов'язковим залученням засудженого до праці;

2) забезпеченням санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, а саме обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення;

3) забезпеченням карантинних заходів, а саме запровадження адміністративних та медико-санітарних обмежувальних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб;

4) реалізацією майнових прав (сервітути, іпотеки, оренда, арешт майна тощо);

5) професійною діяльністю відповідного суб'єкта (обмеження, що застосовуються до окремих категорій посадових осіб);

б) запровадженням надзвичайного адміністративно-правового режиму;

7) визначенням обмеження життєдіяльності, тобто повна або часткова втрата можливості фізичною особою здійснювати самообслуговування, самостійно пересуватися, орієнтуватися у просторі, контролювати поведінку, здійснювати трудову діяльність [13]. Враховуючи досить широку сферу застосування, обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією слід віднести до групи обмежень, які пов'язані з професійною діяльністю відповідного суб'єкта (а саме – які застосовуються до державних службовців).

Аналізуючи положення доктринальних правових джерел, варто звернути увагу на формулювання різних визначень «обмеження», серед яких можна зустріти такі як: «правообмеження», «обмеження права», «правове обмеження» тощо. Так, наприклад, у теорії права «правові обмеження» – це передбачені нормами права фактори і умови, що перешкоджають вчиненню протиправних діянь [14, с. 671], тобто акцент зроблено саме на превентивній направленості такої категорії. А.М. Денисова зазначає, що «правові обмеження» в загальному їх вигляді – це «встановлені законодавством виключення з правового статусу громадянина, які носять превентивний характер, убезпечують від можливих несприятливих наслідків, як суб'єктів, по відношенню до яких діють ці самі обмеження, так і інших осіб» [15, с. 52]. Не можна не погодитись із тим, що обмеженнями є певні винятки із загального правила, які встановлюються із певною метою, а також варто наголосити саме на превентивному характері цих засобів. О.В. Левада вважає, що «правові обмеження становлять собою певні стримування за допомогою права протизаконного діяння, що створюють умови для задоволення інтересів контрсуб'єкта і громадських інтересів в охороні й захисті; це встановлені у праві межі, в рамках яких суб'єкти мають право й повинні діяти, це виключення певних можливостей у діяльності осіб» [16, с. 117]. На думку М.А. Комзюк, «правові обмеження – це юридичні

інструменти (засоби), за допомогою яких забезпечується досягнення деяких цілей правового регулювання. Цілі ці можуть бути різними, але, в кінцевому результаті, вони зводяться до справедливої впорядкованості суспільних відносин шляхом встановлення певних кордонів, що обмежують допустимість поведінки» [17, с. 54]. В свою чергу, О.В. Малько визначає, що правові обмеження є засобом правового стримування суб'єкта суспільних відносин від протизаконного діяння, що створює умови для задоволення загальносуспільного інтересу в охороні та захисті [18, с. 5], тобто слід звернути увагу на «стримувальну», а також «охоронну» і «захисну» спрямованість правових обмежень. Ю.М. Старилов, з'ясовуючи сутність правових обмежень у питаннях державної служби, наголошує на тому, що головна мета правових обмежень – це забезпечення ефективного функціонування державної служби, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями державних службовців, створення умов для належного виконання посадових повноважень і реалізації встановлених Конституцією прав і свобод службовців [19, с. 335]. Тобто, знову зацентровано увагу саме на превентивному характері цих правових інструментів та їх ролі у системі державної служби. О.В. Левада підтримує таку позицію і вважає, що «правові обмеження є потужним правовим інструментом, застосування якого дозволяє державі попереджати факти зловживання правом. У демократичній країні ХХІ ст. правові обмеження покликані створити об'єктивні умови для того, щоб мінімізувати умови для протиправних вчинків осіб, що наділені владою. Превентивний зміст правообмежень є детермінантою бажаної позитивної моделі поведінки носіїв державно-владних повноважень, від дій яких значною мірою залежать ефективність подальшого державного розвитку і авторитет державної влади в суспільстві» [20, с. 198], з чим не можна не погодитись. К.М. Зубов, досліджуючи право обмеження у державній службі України, зазначає, що «правообмеження є багатоаспектним і різноманітним поняттям, яке слід характеризувати у широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні

правообмеження – це державно-правове установлення щодо визначення режиму доступу фізичної особи до державної служби та її права на проходження державної служби. У такому розумінні правообмеження включають вимоги, критерії, заборони, правила. Таким чином, у широкому розумінні поняття «правообмеження» і «заборона» співвідносяться як ціле і частка. У вузькому розумінні правообмеження – це визначені нормою закону критерії, яким повинна відповідати, або яким не повинна відповідати особа/службовець. Саме вузьке розуміння правообмеження і використовується у чинному законодавстві. Вузьке розуміння правообмеження не ототожнюється із поняттям «заборона» і не поглинає його». Окрім того, «своїм призначенням правообмеження мають: 1) забезпечення ефективної професійної діяльності щодо виконання повноважень державних органів; 2) встановлення перепон можливим зловживанням державними службовцями своїми обов'язками; 3) створення умов для незалежності службової діяльності; 4) гарантування дотримання державними службовцями прав і свобод громадян» [21, с. 18]. А.В. Басов пропонує розуміти обмеження як юридичні та фактичні наслідки діяльності уповноважених органів державної влади, що заснована на законі та направлена на досягнення відповідних цілей, в результаті якої зменшуються варіанти дозволеної нормами права поведінки фізичних та юридичних осіб шляхом встановлення різного роду меж такої поведінки, що в обов'язковому порядку мають тимчасовий, просторовий та суб'єктивний характер [13, с. 32]. Тобто, можна помітити, що науковцем акцентовано увагу на суб'єктному (що це юридичні та фактичні наслідки діяльності уповноважених органів державної влади) та об'єктному (зменшення варіантів дозволеної нормами права поведінки фізичних та юридичних осіб) елементах обмежень. О.В. Левада у дисертаційному дослідженні, що стосується пільг і обмежень у праві, зазначає, що «при теоретичному підході до розроблення категорії «правове обмеження» мати на увазі наведені нижче аспекти: 1) правове обмеження, як і правовий стимул, виступає зовнішнім чинником, що впливає

тим чи іншим способом на інтереси суб'єктів права. В основі цього правового засобу лежить взаємодія зовнішніх юридичних умов (стримуючих, лімітуючих тощо) з внутрішньою структурою особистості; 2) правове обмеження – не будь-який зовнішній вплив, а виключно інформаційно цілеспрямований. Звичайний зміст терміна «обмеження», як синонім будь-якого стримуючого чинника, не відповідає категоріальному статусу поняття «правове обмеження». Важливо розрізняти обмеження правомірні (правові) і протизаконні, які є перешкодами, гальмами (правопорушеннями). Крім того, не слід помилково ототожнювати правові обмеження тих чи інших дій і так звані обмеження фактичні, у вигляді яких може виступати брак фінансових, економічних та інших ресурсів; 3) на інформаційно-психологічному рівні правові обмеження становлять собою, як правило, лише негативні засоби (заборони, обов'язки, міри покарання) і не включають засобів позитивних (дозвіл, пільги, заохочення), які належать до правових стимулів – як до іншої сторони управлінського процесу. Критерій тут співпадає з правовим стимулом – із задоволенням конкретних інтересів, але характер впливу на них є несприятливим (загроза або позбавлення цінності); 4) в інформаційно-психологічному сенсі правовими обмеженнями, як механізмами необхідно вважати перш за все конкретні (первинні) засоби – покарання, заборони, обов'язки, призупинення, а не юридичні норми, інститути й галузі, в які ці засоби втілюються і які лише завдяки цьому наповнюються правообмежувальним змістом» [16, с. 115-117].

Щодо з'ясування сутності поняття «заборона», то слід відмітити, що у правовій науці його використання є характерним в цілому для всіх галузей національного права. В теорії держави і права існує така позиція щодо розуміння даного питання. Так, М.В. Цвік та О.В. Петришин характеризують заборону як покладення на особу суб'єктивного юридичного обов'язку пасивного типу, відповідно до якого вона має утримуватися від певних, визначених правом форм поведінки [11, с. 215]. Аналізуючи таке визначення, О.А. Петренко виділяє такі суттєві ознаки заборони в теорії права: 1) вона за

своєю сутністю є суб'єктивним юридичним обов'язком, тобто тим, чого конкретна особа має беззаперечно дотримуватись, при чому, за нехтування даним приписом передбачена відповідальність; 2) пасивний характер, тобто сам факт заборони не залежить від суб'єкта, на якого її накладено. Беручи до уваги дане роз'яснення сторін заборони, накладення заборони є прерогативою керуючих суб'єктів; 3) заборонена поведінка має бути закріпленою в правових нормах, тобто за інших умов заборона не буде належним чином обґрунтованою [22, с. 214]. Як вже зазначалось, «заборона» є поняттям, що застосовується у різних сферах суспільних відносин, в різних галузях права. Наприклад, заборона у трудовому праві – це комплексна категорія права, яка водночас може виступати як спосіб правового регулювання, принцип трудового права, конституційна засада трудового права та гарантія реалізації права на працю, і полягає в покладенні на учасників трудових правовідносин зобов'язань утримуватись від передбачених трудовим законодавством дій. Заборона є правовою категорією, яка, окреслюючи межі правової поведінки, водночас передбачає санкції за її порушення. До ознак заборон належать: 1) імперативний характер; 2) наявність керуючого і керованого суб'єктів; 3) є суб'єктивним юридичним обов'язком за своєю сутністю; 4) пасивний характер; 5) закріплення неналежної поведінки, за яку передбачена заборона, в нормах права; 6) однозначність та категоричність; 7) обов'язковість для сторін [23, с. 156].

Окремо слід звернути увагу на таку категорію як «ефективність обмежень і заборон», яку детально аналізує О.В. Левада на прикладі пільг і правових обмежень. Так, до критеріїв, за якими цей юридичний засіб може бути ефективним належать: 1) адекватність та відповідність правових стимулів і правових обмежень інтересам, мотивам і установкам; 2) досконалість законодавства та правил, засобів та методів проведення правозастосовної діяльності; 3) загальний рівень правової культури суспільства і окремої особистості зокрема; 4) стан законності в державі; 5)

створення конкретної, чіткої, зрозумілої і доступної кожному громадянину системи стимулів і обмежень у праві; 6) індивідуальний і диференційований підходи до їх реалізації; 7) системна єдність, комплексність у використанні даних юридичних засобів тощо [24, с. 13].

Враховуючи певну схожість заборон та обмежень, неможна вести мову про їх аналогію, адже їх змістовне навантаження і функціональний ресурс є різними. Так, наприклад, О.В. Соколов, посилаючись на роботи М.Р. Ішкаєва [25], Д.В. Бугаєва і О.В. Драпалюк [26], Ф.Н. Фаткуліна [27] зазначає, що нерідко підходять до питання про співвідношення понять «обмеження» і «заборона» шляхом співставлення функціональних характеристик даних категорій, відповідно до яких заборона наділена виключним режимом витіснення небажаної поведінки із соціального середовища, а обмеження встановлюють межі, які визначають критерії соціально-допустимої поведінки [28, с. 78]. В свою чергу, І.Д. Ягофорова пропонує специфічне бачення сутності обмежень та зазначає, що їх слід розглядати у двох значеннях: по-перше, як повну заборону певного права (свободи), що обумовлена різного роду об'єктивними та суб'єктивними обставинами; по-друге, як зменшення варіантів можливої, дозволеної поведінки (в межах конкретного права або свободи), шляхом встановлення компетентним суб'єктом різного роду меж (тимчасових, просторових, суб'єктивних) такої поведінки [29, с. 59]. Так, можна помітити «подвійний» погляд на сутність і зміст досліджуваних понять: у першому розумінні ототожнено поняття «обмеження» і «заборона», а у другому розумінні – звужено поняття «обмеження», із чим не можна погодитись, адже хоча поняття «обмеження» і «заборони» і є схожими за значеннями, однак вони не є повністю тотожними за змістом. У зв'язку із чим Ф.Н. Фаткуллін вважає, що обмеження слід розглядати через категорію заборони, тобто обмеження за своєю юридичною природою дуже близьке до заборони, а не співпадає з нею, і з ним слід погодитись. Обмеження направлено не на повне «витіснення» будь-яких суспільних відносин, а на утримання їх у певних, чітко визначених

межах. Крім того, при визначенні співвідношення «обмеження» та «заборони», обмеження є результатом заборони, а, по-друге, говорити про часткове обмеження не є коректно, адже заборона – це завжди певне обмеження, однак обмеження – не завжди заборона [27, с. 156–158]. Саме тому можна погодитись із позицією О.С. Платоненка, відповідно до якої «існує багато теорій щодо тотожності та відмінності правових заборон та обмежень, але їх схожість дозволяє включити їх у одну категорію, оскільки їх основна мета є встановлення чітких рамок, щодо утримання від вказаних дій, або навпаки, зазначення чітких, які мають бути виконані» [30]. В свою чергу О.Г. Братко зазначає, що «заборони й обмеження – два різні способи правового регулювання. Основна відмінність їх полягає в тому, що заборони за своїм змістом вказують на юридичну неможливість певної поведінки, яка фактично можлива, в той час як правове обмеження є не тільки юридично, але й фактично неможливий варіант поведінки. На відміну від заборони, правове обмеження в принципі неможливо порушити. Воно завжди є обмеженням будь-якого суб'єктивного права, причому таке, яке забезпечується обов'язками відповідних посадових осіб» [31, с. 17]. Складно підтримати таку позицію науковця, адже заборона – повністю виключає певні визначені варіанти поведінки, а обмеження – встановлює певні межі для допустимої поведінки, однак і заборону і обмеження можна порушити і фактично, і юридично. В.Г. Чорна при дослідженні співвідношення понять «правові заборони» та «правові обмеження», зазначає, що за своїм змістом заборона в будь-якому випадку створює певні правові обмеження для суб'єкта, тоді як застосування правових обмежень до особи не означає виникнення заборони щодо предмета правових обмежень. Саме тому поняття «заборона» та «обмеження» мають одну спільну ознаку – утримання суб'єкта від вчинення певних дій. Однак заборона передбачає повне та постійне позбавлення права особи, продиктоване її поведінкою, в той час як правові обмеження є тимчасовим правовим заходом, метою якого є утримання суб'єкта від вчинення відповідних дій; правові обмеження виникають у

зв'язку зі вступом особи у відповідні відносини, зумовлені особливостями її діяльності [32, с. 78]. О.В. Соколов, відповідаючи на питання про співвідношення «заборони» і «обмеження» припускає, що «заборона» як незмінна та апіорна величина, виступає в якості базису обмеження, при цьому саме по собі обмеження є засобом в силу своєї похідності від заборони; в юридичному значенні обмеження – це правовий засіб, заснований на забороні [28, с. 78-79]. Таким чином, досліджуючи зміст понять «обмеження» і «заборони», можна підсумувати, що обмеження – це сукупність правових засобів, за допомогою яких встановлюється максимально допустима форма правовідносин і правових меж у варіантах дозволеної поведінки задля превенції правопорушень. Заборона – це сукупність правових засобів, які полягають у встановленні суб'єктивного юридичного обов'язку пасивного типу, відповідно до якого особа має утримуватися від визначених законодавством форм поведінки.

Враховуючи позиції вчених-юристів щодо характеристики обмежень і заборон, слід звернути увагу на запропонований О.В. Мальком перелік загальних ознак правових обмежень, серед яких: 1) пов'язані з несприятливими умовами (загроза або позбавлення певних цінностей) для здійснення власних інтересів суб'єкта, бо спрямовані на їх стримування і одночасно на задоволення інтересів протилежної сторони у правовідносинах і суспільних інтересах щодо охорони і захисту; 2) повідомляють про зменшення обсягу можливостей, свободи, а отже, і прав особистості, що здійснюється за допомогою обов'язків, заборон, покарань, призупинень і т.п., які зводять різноманіття в поведінку суб'єктів до певного «граничного» стану; 3) виражають собою негативну правову мотивацію; 4) спрямовані на захист суспільних відносин, виконують охоронну функцію; 5) передбачають зниження негативної активності [33, с. 59-60]. О.В. Левада зазначає, що повноцінне розкриття сутності правових обмежень можливе за умови аналізу їх функціональних характеристик, виокремлення яких дає змогу визначити їх регуляторний потенціал як засобів попередження зловживання правом; до

таких основних функціональних характеристик відносить: а) правові обмеження передбачаються у чинному законодавстві і мають формально-офіційний характер; б) реалізація (дотримання) правових обмежень може бути забезпечена державним примусом; в) правові обмеження пов'язані із обмеженням певних громадянських прав та реалізацією законних інтересів; г) правові обмеження виконують низку особливих соціально важливих функцій у процесі правового регулювання (функція контролю, охоронна функція, мотиваційна функція, виховна функція, функція стимулювання правомірної поведінки, комунікативна функція) [20, с. 194]. Окрім того, науковець слушно зауважує на характерних ознаках реалізації правових обмежень, серед яких: 1) направленість на стримування власних інтересів суб'єкта і одночасно на задоволення інтересів протилежної сторони у правовідносинах і громадських інтересів в охороні та захисті; 2) фактичне відображення зменшення обсягу можливостей, свободи, а значить і прав особистості, що здійснюється за допомогою обов'язків, заборон, покарань, призупинень, обмеження можливостей і типів поведінки суб'єктів; 3) вираження негативної правової мотивації; 4) виконання охоронної функції щодо суспільного та державного інтересу; 5) мають на меті зниження негативної активності [24, с. 12-13]. В.Г. Чорна до особливостей правових обмежень відносить: 1) визначають межі дозволеної поведінки суб'єкта; 2) існують на підставі чіткої правової регламентації, що знаходить своє вираження у відповідних нормативно-правових актах; 3) не мають визначеної сфери застосування, тобто є полі галузевим поняттям; 4) суб'єктом застосування є уповноважений орган публічної влади; 5) суб'єктом-адресатом є відповідна фізична чи юридична особа, поведінку та діяльність якої необхідно стримувати (направити) у чітко визначені правові межі [34, с. 56].

На підставі аналізу ознак і характеристик, що притаманні правовим обмеженням, можна сформулювати низку особливостей, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії:

- перелік обмежень і заборон обов'язково визначається у нормативно-правових актах з метою уніфікованого підходу до їх закріплення і унеможливлення порушення прав і законних інтересів осіб;

- мають особливу мету застосування – встановлюються, насамперед, щоб запобігти можливим проявам зловживання правом (у різних формах);

- прямо впливають на коло прав, які особа може реалізовувати і обов'язків, які повинна виконувати, тому слід вести мову про пов'язаність зі «звуженням» правового статусу особи;

- передбачають специфічну модель поведінки (зокрема, обмеження – активну, тобто особа вчиняє лише те, що визначено певними межами; заборони – пасивну, тобто особа має утримуватись від вчинення заборонених дій);

- виконують охоронну і захисну функцію – направлені на охорону і захист суспільних відносин у тій сфері, де вони встановлюються і застосовуються;

- їх недотримання супроводжується негативною реакцією держави – у випадку порушення встановлених обмежень і заборон застосовуються заходи державно-правового примусу.

До того ж, враховуючи зміст та ознаки досліджуваних понять, слід звернути увагу на суміжні та синонімічні поняття, наприклад такі як «табу», «вето», «межа», «рамки», «ліміт», «утиск», а також на діаметрально протилежні, такі як «дозвіл», «стимул» – з метою визначення їх співвідношення із акцентом, перш за все, на етимологію назви, з'ясування спільних і відмінних рис, а також для розмежування їх змісту із урахуванням своєрідності ресурсу та ознак. Так, звертаючись до статей Академічного тлумачного словника української мови, можна дослідити значення перерахованих категорій. Зокрема, «табу» визначається як 1) у первісних та відсталих племен і народів релігійна заборона певних дій, слів тощо, порушення якої, за забобонними уявленнями людей, неминуче спричиняє тяжке покарання; табу – своєрідна заборона вживати за певних умов ті або

інші слова, зокрема власні імена; явище «табу» поширене у багатьох відсталих племен і народів – полінезійців, австралійців, зулусів, ескімосів тощо; або 2) взагалі яка-небудь заборона [35]. «Вето» – 1) у державному праві – остаточна чи умовна заборона, яку накладає верховна державна влада на рішення нижчого органу; 2) у міжнародному праві – право члена будь-якого органу, що складається з представників різних держав, заборонити прийняття рішення, з яким він не згоден [36]. Тобто, «табу» і «вето» можна розглядати як синоніми слова «заборона», адже вони є досить близькими за значеннями, хоча і мають окрему давню історію і специфічне підґрунтя для застосування, проте означають пряму вимогу не вчиняти певні дії. «Межа» – це лінія поділу, розрізнення будь-яких явищ, предметів тощо [37], «рамки» (в одному із значень) – певні межі, в яких що-небудь відбувається, розміщується і т. ін. [38], «ліміт» – норма, в межах якої дозволяється користуватися чим-небудь, використовувати щось [39], «утиск» – насильне, несправедливе обмежування чийх-небудь прав та дій [40]. Ці поняття є синонімічними по відношенню до «обмежень», однак мають дещо різне змістовне забарвлення, відповідно і дещо відмінний сенс. Можна вважати, що «межа» – це узагальнююча категорія, яка визначає поділ певного явища чи поняття на декілька частин, позначка, яка визначає, де завершується дозволена поведінка і починається недозволена; «рамки» – схоже за змістом на «межі», проте акцент робиться не на розмежуванні певних явищ чи предметів, а на відмежуванні; «ліміт» – це обмеження в рамках норми, в той час як «утиск» є також обмеженням, але протиправним або незаконним. Продовжуючи логічну послідовність аналізу досліджуваних понять, варто звернути увагу і на такі як «дозвіл» і «стимул» (які слід визнати діаметрально протилежними до досліджуваних понять, однак вони допомагають відобразити змістовний ресурс «обмежень» і «заборон»). «Дозвіл» – це згода, що дає право на здійснення чого-небудь [41], тобто це варіант поведінки, який не обумовлений ні заборонами, ні обмеженнями; «стимул» – те, що викликає зацікавленість у здійсненні чого-небудь; спонукальна причина до

здійснення чогось [42], здебільшого – це причина або передумова дозволеної поведінки. Т.О. Коломоєць та М.В. Титаренко, детально розглядаючи стимули як засіб підвищення результативності діяльності публічних службовців, пропонують розглядати стимули у праві у «вузькому» розумінні – як заходи позитивного впливу на особу, спонукання її до правомірної поведінки (заохочення, пільги, імунітети, переваги тощо) та у «широкому» розумінні – як поєднання позитивних засобів впливу на особу із засобами стримуючого характеру від неправомірної поведінки особи (поєднання «вузького» розуміння стимулів у праві й обмежень, заборон та покарань, інших заходів юридичної відповідальності за неправомірну поведінку) [43, с. 11]. Таким чином, проаналізувавши сутність і зміст синонімічних і суміжних понять, а також діаметрально протилежних понять із акцентом на їх ресурсі і особливостях, можна запропонувати формулювання своєрідного логічного послідовного діапазону поведінки осіб від імперативної до диспозитивної моделі: заборона (табу, вето) => обмеження (ліміт, рамкова поведінка) => дозвіл => стимул.

Отже, розглянувши етимологію слів «обмеження» і «заборона», дослідивши їх співвідношення між собою та із суміжними і синонімічними поняттями, проаналізувавши їх змістовний ресурс саме як правових категорій, слід запропонувати наступні дефініції: обмеження – це правова категорія, яка охоплює сукупність правових засобів, що полягають у встановленні максимально допустимої форми правовідносин і правових меж у варіантах дозволеної поведінки з метою попередження зловживання правом. Заборона – це правова категорія, яка охоплює сукупність правових засобів, що полягають у встановленні суб'єктивного юридичного обов'язку пасивного типу, відповідно до якого особа повинна утримуватися від визначених законодавством форм поведінки. До особливостей, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії можна віднести наступні: визначаються у нормативно-правових актах; встановлюються задля запобігання можливим проявам зловживання правом; пов'язані зі

«звуженням» правового статусу особи; передбачають специфічну модель поведінки (обмеження – активну, тобто вчиняти лише те, що визначено межами; заборони – пасивну, тобто утримуватись від вчинення заборонених дій); виконують охоронну і захисну функцію суспільних відносин; їх недотримання супроводжується негативною реакцією держави.

1.2. Обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією: поняття, ознаки, класифікація та їх системний аналіз

Сфера запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, за своєю сутністю і змістом є комплексною і багатоаспектною сферою, адже містить велику кількість взаємопов'язаних складових елементів, що надають змогу з'ясувати сутність, засоби, значення і мету такого запобігання, в тому числі і у діяльності державних службовців. Одним із елементів такої комплексної сфери запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є встановлення законодавством обмежень і заборон по відношенню до державних службовців. З одного боку, їх існування може певним чином впливати на повноту реалізації державними службовцями своїх прав, дещо «звужувати» їх обсяг (наприклад, суто як фізичних осіб), однак, з іншого боку, вони встановлюють фундамент для запобігання корупційним явищам у сфері державної служби, що є позитивним елементом комплексу дій, спрямованих на існування правової, законної, стабільної, ефективної системи державної служби. Тому питання обмежень і заборон у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також правові та процедурні аспекти їх

застосування набувають неабиякої актуальності і нагальності ретельного дослідження.

Відповідно до Методичних рекомендацій Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2013 року «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», передбачено що «законодавством встановлено низку положень, що за змістом є обмеженнями та заборонами певних видів поведінки посадових осіб, а за своїм призначенням це – засоби запобігання корупції. Необхідно такі положення знати, розуміти та дотримуватись у своїй повсякденній діяльності. Крім того, законодавство встановлює низку вимог та процедур, спрямованих на запобігання корупції. Усі ці інструменти становлять комплекс антикорупційних механізмів, які виступають «бар'єрами» на шляху вчинення корупційних правопорушень» [44].

Обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією є різновидом обмежень і заборон у праві (як більш широкого і загального поняття), тому їм притаманні всі ознаки останніх. Проте варто відмітити і специфічний характер обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, з огляду на їх характерні особливості. Специфіка саме цих обмежень і заборон полягає, перш за все, в *особливій сфері застосування* – вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в сфері державної служби. Відповідно до Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» [45], державна служба – це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави (у визначених законом напрямках). Автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» детально аналізують сутність ознак державної служби: так, ознака публічності державної служби полягає в служінні особи інтересам держави і суспільства, дотримання особливого правового режиму відносин зайнятості – публічного, що на відміну від приватно-правового режиму полягає у

спеціальних, законодавчо встановлених вимогах, обмеженнях та порядку; професійність державної служби полягає в тому, що відповідні завдання і функції держави виконуються на професійній основі посадовими особами – державними службовцями, які займають на постійній основі посади державної служби в державних органах; політичною неупередженістю державної служби є її провадження в інтересах усіх громадян відповідно до засад реалізації державної політики у відповідній галузі або сфері суспільних відносин, що не залежить від програмних цілей і завдань певних політичних партій або політичних поглядів і переконань окремих політиків [46, с. 29]. Тобто, сфера державної служби, практичного виконання завдань і функцій держави є тією сферою, де застосовуються обмеження і заборони, що досліджуються. Враховуючи широке коло питань, пов'язаних із державною службою (вступ на державну службу, службова кар'єра, дисциплінарна відповідальність державних службовців, оплата праці тощо) як різновиду публічної служби, у доктрині адміністративного права висловлюється позиція щодо необхідності виокремлення «службового права» у відносно самостійне утворення, однак зустрічаються дискусії щодо його сутності і місця в загальній системі права або в системі адміністративного права (висловлюються думки щодо віднесення його до інститутів або підгалузі адміністративного права, або виокремлення в самостійну галузь права). Т.О. Коломoeць формулює обґрунтоване положення про те, що у службового права, хоча і є відносно виокремлений, самостійний предмет правового регулювання, щоправда інших ознак самостійної галузі, серед яких: метод правового регулювання, термінологічний унікальний апарат, кодифікований акт – немає, що дозволяє їй сформулювати висновок про те, що службове право не має ознак галузі, а отже за своїми ознаками є підгалуззю адміністративного права [47, с. 134-136], і з цим варто погодитись.

Результатом науково-дослідницьких пошуків у сфері службового права є низка робіт вчених-адміністративістів – це і статті, і тези доповідей, і монографії, наприклад «Службове право: витоки, сучасність та перспективи

розвитку» [48]. Враховуючи науковий доробок вчених-фахівців у сфері службового права, слід звернути увагу і на позицію щодо прийняття спеціального кодифікованого нормативного акта, який би визначав загальні засади публічної служби і містив особливості окремих видів державної служби. Таку позицію обґрунтовують у своїх роботах Т.О. Коломоєць та Ш.Н. Гаджиєва [49, с. 1134-135], Ю.В. Пирожкова [50, с. 20], І.В. Болокан [51, с. 20], І.П. Голосніченко та Н.Г. Золотарьова [52] та інші. Як зазначає Т.С. Аніщенко, для кодифікації вже є всі передумови, а саме: «наявність дублюючих положень (повторів), у різних нормативно-правових актах, якими врегульовано службові правовідносини; наявність прогалин у законодавстві, зокрема відсутність нормативного закріплення поняття і правового статусу, включаючи права та обов'язки, роботодавця (наймача) у службових правовідносинах; велика кількість нормативних актів, які становлять групу національних формалізованих джерел права публічної служби; наявність проблеми подвійного регулювання службових правовідносин нормами приватного та публічного права» [53, с. 4]. В результаті вона пропонує внутрішню структуру акту із поділом на Загальну частину (загальні положення, загальні засади правового статусу суб'єктів службових правовідносин, загальні засади проходження публічної служби, загальні засади припинення публічної служби тощо) та Особливу частину (правові засади регулювання особливостей різних видів публічної служби, зокрема, державної цивільної, муніципальної служби, військової служби тощо) [53, с. 4-5]. Цілком логічно, що питання встановлення обмежень і заборон як заходів запобігання корупції могли би знайти своє закріплення у Загальній частині такого кодексу.

Наступною особливістю обмежень і заборон як заходів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією у діяльності державних службовців є те, що вони поширюються *на спеціальних суб'єктів* – безпосередньо на осіб, що мають правовий статус державних службовців. Звертаючись до Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну

службу», державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби. Поряд із поняттям «державний службовець» часто в адміністративно-правовій науці розглядають категорію «публічний службовець». О.І. Бедний визначає публічного службовця як обов'язкового учасника публічно-службових відносин, їх специфічного суб'єкта – фізичної особи, яка залучається органом публічної влади з метою здійснення нею професійної діяльності, необхідної для реалізації покладених на цей орган завдань та функцій. Ця особа набуває спеціальний адміністративно-правовий статус, що насамперед визначає зміст та умови її діяльності, а також має унеможливити використання положення публічного службовця всупереч публічним інтересам, наприклад, для індивідуального збагачення, неправомірного сприяння господарській діяльності, адміністративного втручання у виборчий процес тощо [54, с. 91]. «Публічний службовець» є ширшим поняттям, аніж «державний службовець», адже у своєму змісті охоплює категорію останніх (поряд з особами, які провадять службу в органах місцевого самоврядування, дипломатичними службовцями тощо). Державний службовець – це особа, яка має специфічний правовий статус, адже як зазначає У.І. Ляхович, адміністративно-правовий статус державного службовця визнається частиною його загального правового статусу, який визначає місце і призначення державного службовця у системі органів державної влади, надає йому можливість, а також визначає необхідність здійснення державним службовцем державно-владних повноважень, спрямованих на реалізацію функцій відповідних суб'єктів державного управління [55, с. 12]. У навчальному посібнику «Основи публічного адміністрування» за загальною редакцією Н.П. Матюхіної при аналізі

особливостей правового статусу державного службовця детально подається перелік складових елементів такого статусу, серед яких, окрім прав та обов'язків державного службовця, юридичної відповідальності державного службовця, окремою позицією виділено і обмеження державного службовця (зокрема ті, що передбачені Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції») [56, с. 102-104]. Таким чином, можна стверджувати, що специфіка обмежень і заборон як засобів запобігання вчиненню державними службовцями адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, полягає в тому, що вони поширюються не на всіх без винятку осіб, а лише на тих державних службовців, які прямо перераховані у Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» [57] (далі – Закон України «Про запобігання корупції»).

Крім того, особливістю обмежень і заборон як засобів запобігання вчиненню державними службовцями адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, обумовлено спеціальною метою – запобіганням (превенцією) адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. М.В. Романов зазначає, що запобігання корупційним проявам є основним засобом у справі протидії корупції. Принцип пріоритетності запобіжних заходів полягає у здійсненні попереджувально-профілактичних заходів для протидії порушенням чинного законодавства, запобігання корупції, усунення причин і умов, що сприяють вчиненню цих правопорушень [58, с. 32]. «Запобігати» у словниковій літературі визначається як «не допускати, заздалегідь відвертати що-небудь неприємне, небажане» [59], «превентивний» – «який попереджає що-небудь, запобігає чомусь» [60], тому можна стверджувати, що встановлені законодавством обмеження і заборони застосовуються саме для того, щоб уникнути вчинення державними службовцями правопорушень, пов'язаних із корупцією. Т.В. Хабарова пропонує визначати зміст категорії «запобігання корупції» у широкому та вузькому значенні, відповідно до чого, у широкому значенні запобігання корупції являє собою дії невизначеного кола осіб, які в результаті прямо або

опосередковано обумовлюють зниження рівня корупції у державі. У вузькому значенні запобігання корупції варто розуміти, як комплекс заходів, спрямованих на недопущення умов, які сприяють поширенню корупції, недопущення вчинення корупційних діянь в умовах потенційно сприятливих корупційній поведінці, відвернення корупційних наслідків та притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень та правопорушень, пов'язаних з корупцією осіб до відповідальності, які реалізуються в межах антикорупційної політики держави [61, с. 74]. Враховуючи використання в роботі такого поняття як «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», слід зупинитися на з'ясуванні його сутності та співвідношенні із схожими суміжними поняттями. Так, Законом України «Про запобігання корупції» закріплено такі поняття:

- корупція – використання особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. 3 Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей;

- корупційне правопорушення – діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч.1 ст. 3 Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність;

- правопорушення, пов'язане з корупцією – діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Порівнюючи зміст понять «правопорушення, пов'язане з корупцією» та «корупційне правопорушення», можна виділити їх

спільні риси: 1) однакова нормативна регламентація (у Законі України «Про запобігання корупції»); 2) зовнішнє вираження у формі діяння (дії чи бездіяльність); 3) однаковий перелік осіб, які можуть бути суб'єктами таких діянь; 4) встановлені види відповідальності за такі правопорушення. В той же час, правопорушення, пов'язане з корупцією, на відміну від корупційних правопорушень: 1) не містить ознак корупції; 2) полягає в порушенні встановлених Законом вимог, заборон та обмежень; 3) суб'єкта може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за такі діяння. Л.В. Тесля стверджує, що правопорушення, пов'язане з корупцією, – це правопорушення, які створюють соціальні передумови для корупції як явища, умови для конкретних корупційних діянь або є приховуванням чи потуранням їх [62, с. 118], із чим не можна не погодитись.

Далі, серед особливостей обмежень і заборон як засобів запобігання вчиненню державними службовцями адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, слід виокремити специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання. Так, окремі аспекти щодо встановлення обмежень і заборон для державних службовців встановлюються Законом України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», Законом України «Про запобігання корупції», деталізуються або роз'яснюються у численних актах Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного агентства з питань державної служби. В цих актах передбачається зміст тих чи інших обмежень і заборон; перелік суб'єктів, на яких поширюються такі обмеження і заборони; винятки із загального правила; алгоритм дій державного службовця в тій чи іншій ситуації. Проте, у випадку порушення норм, які встановлюють обмеження і заборони для державних службовців, відповідальність за це передбачена іншим нормативно-правовим актом – Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП України) [63], який у своїй структурі містить главу 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» (ст. 172-4 «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності», ст. 172-5

«Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків», ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», ст. 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», ст. 172-8-1 «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції», ст. 172-9-1 «Порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням», ст. 172-9-2 «Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля»).

І завершуючи перелік особливостей, характерних для обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією, слід назвати окремо таку особливість як забезпеченість державним примусом. Державний примус полягає у реакції держави на порушення встановлених вимог і застосування до осіб відповідних санкцій. Враховуючи, що мова йде про адміністративні правопорушення, пов'язані із корупцією, то слід зазначити, що порушення обмежень і заборон, які є предметом дослідження, тягне за собою специфічні наслідки у вигляді притягнення до адміністративної відповідальності. Т.О. Коломoeць визначає, що «адміністративна відповідальність – це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (насамперед адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед уповноваженим державним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку» [64, с. 17]». До характерних ознак адміністративної відповідальності можна віднести такі: 1) є нормативно визначеною і полягає в застосуванні

(реалізації) санкцій адміністративно-правових норм; 2) застосовується за вчинення адміністративного правопорушення; 3) має публічний державно-обов'язковий характер; 4) застосовується спеціальними, визначеними законом суб'єктами; 5) є наслідком винного протиправного діяння; 6) пов'язана з примусом, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру), які він повинний відчувати; 7) реалізується у відповідних процесуальних формах. Таким чином, у випадку порушення обмежень і заборон як заходів запобігання корупції, і, відповідно, вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією, особа підлягає притягненню до адміністративної відповідальності.

Окремо варто зауважити, що обмеження і заборони як засоби запобігання вчиненню державними службовцями адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, не були саме в такому аспекті предметом дослідження вчених-адміністративістів, що викликає відсутність визначення їх поняття, ознак та класифікації у досліджуваному напрямку. Однак, М.І. Іншин, розглядаючи обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ, визначає, що «обмеження і заборони є проміжним елементом, що передує або запобігає відповідальності державного службовця» [65, с. 86]. Враховуючи позицію авторів посібника «Публічна служба», слід зазначити, що «одним із складових правового статусу державних службовців є їх обмеження; вони пов'язані із певними позбавленнями (заборами) у реалізації державними службовцями міри їх можливої поведінки та спрямовані на забезпечення ефективної діяльності держслужбовців відповідно до завдань і функцій державної служби та з дотриманням її принципів, мінімізацію можливостей учинення державними службовцями корупційних правопорушень, правопорушень, пов'язаних із корупцією, а також інших протиправних діянь [66, с. 36]. Ю.М. Старілов зазначає, що, окрім прав і основних обов'язків державний службовець, вступаючи на державну службу, добровільно приймає і ряд встановлених законодавством обмежень та заборон. Правообмеження для державного

службовця зумовлені специфікою виконуваних державних функцій та службових повноважень і полягають, в основному, в ряді заборон для державного службовця [19, с. 335]. А.О. Васьковцов, розглядаючи особливості кваліфікації корупційних правопорушень, які пов'язані із порушенням встановлених законом обмежень, зазначає, що особливість відносин, які покликані захищати антикорупційні норми, полягає в тому, що в них відсутнє задоволення приватних (особистих, групових) інтересів службової особи за рахунок інтересів інших осіб, держави, суспільства. Дотримання такого стану є необхідним для будь-яких нормальних відносин в сфері управління, а отже і є цінністю, яка повинна охоронятися нормами. В свою чергу, забезпечення такого стану вказаних відносин на правовому рівні відбувається за рахунок встановлення обмежень, вимог, заборон, з приводу дотримання і виконання яких також склалися певні суспільні відносини, які регулюються антикорупційним законодавством [67]. О.М. Мельник зазначає, що державна служба завжди існує з певними правообмеженнями, тому питання обмежень і заборон завжди займало центральне місце у процесі її правового регулювання. Система обмежень та заборон визнається запорукою професійності й неупередженості діяльності службовців усіх державних органів [68, с. 68]. Автори видання «Організація діяльності державного службовця» наголошують на тому, що, вступаючи на державну службу, особа окрім прав та основних обов'язків державного службовця, свідомо і добровільно приймає встановлені законодавством антикорупційні обмеження і заборони. Правові обмеження державних службовців зумовлені специфікою виконуваних ними державних функцій і службових повноважень. Головна мета правових обмежень – це забезпечення прозорого й ефективного функціонування інституту державної служби, встановлених правових бар'єрів перед можливими зловживаннями державних службовців, створення умов для належного виконання посадових повноважень. Державний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством, уникати дій, які можуть

розглядатись як підстава підозрювати його у корупції [69, с. 83]. Враховуючи ці позиції, можна стверджувати, що обмеження і заборони як засоби запобігання вчиненню державними службовцями адміністративних правопорушень – це система правових інструментів, які особа добровільно і свідомо приймає, набуваючи статусу державного службовця; вони передують або попереджають притягнення особи до адміністративної відповідальності; вони є передумовою ефективного і законного функціонування системи державної служби. Беручи до уваги аналіз змісту понять «обмеження», «заборони» в загальноправовому сенсі, а також враховуючи їх специфіку у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, можна запропонувати такі дефініції для нормативного їх закріплення і застосування: обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно закріплених правил максимально допустимої форми поведінки державних службовців, а також встановлених правових меж у варіантах реалізації державними службовцями свого статусу, які застосовуються задля превенції адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією; заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно встановлених правил, які полягають у визначенні суб'єктивного юридичного обов'язку державних службовців утримуватися від визначених антикорупційним законодавством форм поведінки з метою запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією.

У науковій та навчальній літературі не сформовано єдиного переліку ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Проте є позиції вчених-адміністративістів щодо виокремлення ознак окремих елементів цієї системи. Наприклад, Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков зазначають, що «...серед усього розмаїття засобів своє місце посідають обмеження, які визначають, як свідчить їх назва, певні межі дозволеної

поведінки публічних службовців задля запобігання вчиненню правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Ці обмеження є: 1) правовими, оскільки їх засади чітко визначені у законодавстві; 2) цілеспрямованими, бо зосереджені на запобіганні неправомірній поведінці, а саме правопорушенням, пов'язаним із корупцією; 3) зорієнтовані на спеціальних суб'єктів, тобто «встановлюють певні рамки, межі поведінки» не всіх осіб, але лише тих, діяльність яких пов'язана з публічною службою; 4) передбачають безпосередній зв'язок із професійною діяльністю вищезазначених спеціальних суб'єктів; 5) передбачають зв'язок «обмеження вільної поведінки» спеціальних суб'єктів, на яких зорієнтовані, з одночасним розширенням контрольних повноважень інших суб'єктів стосовно фактів дотримання відповідних обмежень; 6) незважаючи на певні «рамкові межі», все ж таки передбачають можливість активності спеціального суб'єкта (на відміну від заборон, які унеможливають будь-які діяння відповідної особи), а також можуть містити винятки із дотриманням деяких умов; 7) пов'язані з детальним визначенням і регламентацією процедурного аспекту дотримання обмежень задля можливості з'ясування фактів їх порушення; 8) передбачають відповідальність за недотримання» [70, с. 164-165]. У посібнику «Публічна служба» за загальною редакцією Н.П. Матюхіної до основних ознак обмежень державних службовців віднесено такі: 1) встановлення таких обмежень не є довільним, а зумовлюється об'єктивною необхідністю забезпечення ефективного виконання завдань і функцій державної служби, створення правових перепон для можливих зловживань держслужбовців; 2) змістом обмежень і заборон державних службовців є утримання від активної поведінки щодо реалізації прав та свобод, якими наділені громадяни відповідно до Конституції та інших законів; 3) обмеження державних службовців мають бути формально-визначеними, їх види, зміст та складові повинні бути закріплені у законодавчому акті [66, с. 36-37]. Так, окремі визначення понять «обмеження» і «заборони», окремі їх властивості та характеристики, що виокремлюються вченими-

адміністративістами по відношенню до обмежень і заборон, а також низка особливостей, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії, надають змогу сформулювати перелік ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а саме:

- нормативний характер – їх перелік встановлюється законодавством, є конкретні норми, що визначають зміст і сутність таких обмежень і заборон;
- індивідуальний характер – поширюються на конкретну особу – державного службовця і мають персоніфікований зміст;
- превентивний характер – мають спеціальну мету, направлені на запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією;
- лімітуючий характер – встановлюють конкретні межі в діяльності суб'єктів, або обов'язок утримуватись від певних дій;
- примусовий характер – визначаються поза волею і бажанням державного службовця, за їх порушення передбачається реакція держави у вигляді адміністративної відповідальності [71, с. 83];
- наявність спеціального суб'єкта – перелік осіб, на яких поширюється дія обмежень і заборон передбачена в законодавстві, всі вони належать до категорії державних службовців;
- зв'язок з професійною діяльністю – ці обмеження поширюються не на необмежене коло осіб, а лише на тих, що перебуває на державній службі, і пов'язане це з необхідністю розмежування приватного інтересу особи з публічним інтересом у зв'язку з виконанням службових повноважень;
- зв'язок з деліктними нормами – полягає в застосуванні не лише норм матеріального права, а й у випадку порушення встановлених обмежень і заборон – норм, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, які визначають перелік стягнень за вчинені проступки.

Розглядаючи обмеження і заборони у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, слід відзначити, що вони не існують у правовому вакуумі, вони не є

«відірваними» від інших правових категорій, вони представляють собою комплексне системне поняття. «Системність» або «система» є поняттями, що мають дуже широку сферу застосування, наприклад Ю.В. Пирожкова вважає, що алгоритм побудови системи (по відношенню до функцій адміністративного права) має бути таким: 1) з'ясування визначення поняття «система», його співвідношення із суміжними поняттями – структура, системологія й систематика; 2) встановлення універсальних системних параметрів – окреслення однорідних і специфічних властивостей; 3) дослідження загальносистемних властивостей та визначення закономірностей їх внутрішньосистемного взаємовпливу й зовнішніх зв'язків [72, с. 182-183]. Враховуючи, що системою є будова, структура, що становить єдність закономірно розташованих і функціонуючих частин [73]; або сукупність об'єктів, підпорядкованих чітко або за якимось особливим порядком, як правило, логічним або науковим; єдине ціле об'єктів, пов'язаних якимось спільним законом, принципом або метою; постійне об'єднання принципів або елементів, які становлять єдине ціле [74]; – цю категорію цілком можна застосувати до обмежень і заборон у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Система обмежень і заборон у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є сукупністю взаємопов'язаних елементів (серед яких: 1) обмеження і їх види – щодо одержання подарунків, щодо роботи близьких осіб, щодо сумісництва тощо та 2) заборони – на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування, заборона відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом тощо) та зв'язків (горизонтальних і вертикальних, внутрішніх і зовнішніх – зв'язок з правовим статусом особи, з професійною діяльністю, з приватними інтересами, з деліктними правовідносинами тощо).

Аналізуючи детально перелік обмежень та заборон, передбачений діючим Законом України «Про запобігання корупції» (ст. ст. 22-27), можна виокремити такі:

1) Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, а в його складі – заборона використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах;

2) Обмеження щодо одержання подарунків – а в його складі заборона безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи;

3) Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а у його складі:

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

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

4) Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, а у його складі:

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

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

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

5) Обмеження спільної роботи близьких осіб;

6) Обмеження доступу до інформації;

7) Заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

8) Заборона відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом та заборона надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону.

Таким чином, слід відзначити, що обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією у законодавстві закріплені разом, в одному нормативно-правовому акті і передаються через системне поєднання їх елементів (наприклад, обмеження

щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності визначається через заборону займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю та через заборону входити до складу органів управління підприємств або організацій, що мають на меті одержання прибутку), тому видається логічним неможливість їх роз'єднання на окремі складові, і необхідним є розгляд і їх аналіз у сукупності.

В адміністративно-правовій літературі можна зустріти спроби систематизувати обмеження і заборони для державних службовців за допомогою класифікаційного розподілу на групи із застосуванням певних критеріїв. Наприклад, О.Ю. Оболенський виділяє такі види обмежень: 1) обмеження етичного змісту; 2) обмеження юридичного характеру: а) обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу; б) обмеження, пов'язані з проходженням державної служби [75, с. 206]. Ю.П. Битяк називає обмеження: а) пов'язані з прийняттям на державну службу; б) пов'язані з проходженням державної служби [76, с. 92]. В.В. Побережний, розглядаючи механізм обмеження корупційних дій державного службовця, пропонує виокремлювати такі: 1) обмеження, пов'язані із виконанням службових обов'язків; 2) обмеження, пов'язані з іншими особами в процесі проходження державної служби [77, с. 426]. Враховуючи нормативний перелік обмежень і заборон, як засобів запобігання адміністративним правопорушенням і окремі підходи до їх класифікації, всі їх можна умовно поділити на три групи:

- особисті – ті обмеження і заборони, які пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях: обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (у його складі заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини; заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; заборона представляти інтереси будь-якої особи у справах, в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали

на момент припинення зазначеної діяльності); обмеження спільної роботи близьких осіб; обмеження доступу до інформації; заборона відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої цим фізичним або юридичним особам передбачено законом та заборона надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню відповідно до закону;

- майнові – ті обмеження і заборони, які пов'язані із набуттям певної матеріальної вигоди: обмеження щодо одержання подарунків; заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

- змішані – ті обмеження і заборони, які містять ознаки особистих і майнових у сукупності: обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (а у його складі заборона займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю; заборона входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку).

Також обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням можна класифікувати за іншими критеріями:

1) за характером обмеження: особистісні (одержувати подарунки, входити до складу органів управління, мати доступ до інформації тощо) та професійні (використовувати службові повноваження із забороненою метою, сумісництво і суміщення, укладати трудові договори з певними особами після припинення державної служби);

2) за часом дії: обмеження і заборони, які діють під час проходження особою державної служби; обмеження і заборони, які діють після припинення державної служби;

3) за юридичними наслідками: обмеження і заборони, порушення яких тягне накладання лише основного адміністративного стягнення у вигляді штрафу (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень; невжиття заходів щодо протидії корупції); обмеження і заборони, порушення яких тягне накладання основного і додаткового адміністративного стягнення, наприклад штраф та конфіскація (порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків);

4) за нормативною регламентацією: обмеження і заборони, що передбачені Законом України «Про запобігання корупції»; обмеження і заборони, що визначені КпАП України.

Слід зазначити, що наведена класифікація обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, є досить умовною, адже такі обмеження і заборони є комплексними і взаємопов'язаними, і можуть одночасно бути віднесені до кількох груп.

Таким чином, аналізуючи загальнотеоретичні положення, що стосуються обмежень і заборон у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, що поширюються на державних службовців, можна підсумувати, що обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно закріплених правил максимально допустимої форми поведінки державних службовців, а також встановлених правових меж у варіантах реалізації державними службовцями свого статусу, які застосовуються задля превенції адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією; заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно встановлених правил, які полягають у визначенні суб'єктивного юридичного обов'язку державних службовців утримуватися від визначених антикорупційним законодавством форм поведінки з метою запобігання адміністративним правопорушенням,

пов'язаним із корупцією. Специфіка саме цих обмежень і заборон полягає в тому, що на них поширюють загальні ознаки, притаманні для всіх обмежень і заборон, а також спеціальні властивості, притаманні для такої категорії, які полягають: в особливій сфері застосування (вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в межах державної служби); вони поширюються на спеціальних суб'єктів (безпосередньо на осіб, що мають правовий статус державних службовців); їх застосування обумовлено спеціальною метою (запобіганням адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією); їх притаманне специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання; їх застосування забезпечене державним примусом. Так, можна вести мову про систему специфічних ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у діяльності державних службовців в Україні можна віднести: нормативний характер; індивідуальний характер; превентивний характер; лімітуючий характер; примусовий характер; наявність спеціального суб'єкта; зв'язок з професійною діяльністю; зв'язок з деліктними нормами. Нормативна основа визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією складається із норм матеріального законодавства (спеціальний закон), процесуального законодавства (Кодекс України про адміністративні правопорушення), а також підзаконних нормативно-правових актів. Всі обмеження і заборони, як засоби запобігання адміністративним правопорушенням можна умовно поділити на три групи: особисті (ті обмеження і заборони, які пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях), майнові (ті обмеження і заборони, які пов'язані із набуттям певної матеріальної вигоди) і змішані (ті обмеження і заборони, які містять ознаки особистих і майнових у сукупності).

1.3. Генеза доктринального дослідження у вітчизняній правовій науці та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у законодавстві України

Вивчення генези доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, дозволить простежити ретроспективне становлення предмету дослідження, а також виділити тенденції його розвитку на майбутнє. Одразу варто зауважити, що спеціальної комплексної монографічної праці, безпосередньо присвяченої дослідженню обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією в діяльності державних службовців, наразі у вітчизняній правовій доктрині немає. В той же час слід відмітити підвищення інтересу вчених-юристів до проблематики обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Однак, варто враховувати, що реформаційні процеси у державі, вдосконалення і модернізація законодавства, перегляд положень правової доктрини, реальні вимоги часу обумовлюють потребу оновлення напрямків наукових спеціальних пошуків на підставі новітніх доктринальних здобутків та результатів нормотворчого процесу.

Так, можна характеризувати наукові розробки з проблематики обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, у двох напрямках: 1) адміністративно-правові заходи запобігання корупції у цілому (загальний аналіз, поняття корупції, аналіз антикорупційного законодавства, запобігання корупції в різних сферах, питання адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення тощо), і 2) обмеження і заборони як елемент правового статусу, в тому числі і державних службовців.

Звертаючи увагу на перший вектор, слід зазначити, що питанням визначення сутності корупції, засадам адміністративної відповідальності в такій сфері, запобігання корупційним правопорушенням, та правопорушенням, пов'язаним з корупцією, присвячено чимало робіт вітчизняних вчених-адміністративістів, наприклад: О.В. Терещук «Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення» [78], Р.М. Тучак «Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією» [79], С.Г. Стеценко «Корупція в органах внутрішніх справ : проблеми протидії» [80], Д.І. Йосифович «Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння» [81], В.А. Завгородній «Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції» [82], С.М. Алфьоров «Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ» [83], В.М. Гаращук «Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні» [84], М.Ю. Бездольний «Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції» [85], І.А. Дьомін «Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України» [86], К.В. Берднікова «Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень в сфері запобігання корупції в Україні» [87], В.Я. Настюк «Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні» [88], Т.В. Хабарова «Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні» [89], С.Т. Гончарук «Юридичний аналіз адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією» [90] та низка інших. Вбачаємо, що ці роботи носять «загальний» характер, мають відношення до різних аспектів, пов'язаних із корупцією, проте питанням обмежень та заборон як засобам запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а надто, враховуючи положення Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» [57], достатньої уваги приділено не було, що викликає необхідність детального їх дослідження із неухильним дотриманням

принципу наукової обґрунтованості задля з'ясування сутності цих понять, їх змісту, специфіки і практики застосування.

Розглядаючи другий вектор наукових досліджень, який стосується обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, слід звернути увагу на такі роботи: І.І. Задоя «Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу: теоретико-правовий аналіз» [91], М.І. Іншин. «До проблем обмежень права на державну службу» [92] та «Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ» [93], О.М.Мельник «Служба в органах Державної митної служби України та обмеження, які з нею пов'язані» [94], В.В. Побережний «Механізм обмеження корупційних дій державного службовця» [77], О.В. Левада «Правові обмеження як засоби попередження зловживання правом (теоретико-правовий аспект)» [16], А.В. Басов «Поняття «обмеження» як юридична категорія: теоретичний аспект» [13], С.Ю. Бойко «Переведення на іншу посаду та звільнення як заходи запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів» [95], С.Ю. Конєва «Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції» [96], Д.В. Гудков «Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції» [97], О.В. Левада «Пільги й обмеження в праві: загальнотеоретична характеристика» [24], Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О., Кушнір С.М. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникнення конфлікту приватного та публічного інтересів: правовий аспект [98] тощо. Проте ці роботи відрізняються фрагментарністю розгляду окремих аспектів, які стосуються обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

В той же час, в межах другого вектору, в останні роки слід виокремити звуження предмету наукових досліджень, що пов'язане із дотриманням принципу спеціалізації в адміністративно-правовій науці. Так, слід звернути увагу на низку наукових праць, які стосуються розгляду

окремих видів обмежень чи заборон у діяльності державних службовців, і які пов'язані із запобіганням адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Так, наприклад Т.О. Коломоєць у науково-практичному нарисі «Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України» [99] аналізує базові доктринальні, нормативні положення з питань «спеціальних обмежень», встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування із акцентом уваги на специфіку визначення меж щодо одержання подарунків, різновидів подарунків, прави поводження із ними та відповідальність за недотримання встановлених вимог. Окрім того, Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков у статті «Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: правовий аспект» [70] детально аналізують ресурс обмеження щодо одержання подарунку публічними службовцями як різновид спеціального обмеження; звертається увага на те, що воно характеризується наявністю низки загальних ознак, які поєднуються зі специфічними ознаками, зумовленими майновим аспектом обмежень при загальній правомірній поведінці, що й зумовлює унікальність ресурсу цього обмеження. У статті висвітлюється правовий характер обмеження (при поєднанні законодавчого та підзаконного рівнів визначення засад), його цілеспрямованість, орієнтованість на спеціального суб'єкта, безпосередній зв'язок із професійною діяльністю останнього, із розширенням контрольних повноважень уповноважених суб'єктів щодо фактів дотримання обмежень, активний характер поведінки соціального суб'єкта, детальна нормативна регламентація процедури дотримання обмежень, встановлення відповідальності за недотримання обмежень. Автори виділяють низку проблемних питань у правовому визначенні засад використання ресурсу цього обмеження, зокрема: дефекти нормативного визначення подарунку, його видів, використання оціночних понять у формулюванні нормативних

положень, звуженість кола суб'єктів, на яких поширюється дія цього обмеження, фрагментарність регулювання процедурного аспекту запобігання одержанню та поводженню з подарунками, неузгодженість положень щодо «дозволених подарунків», засад їх одержання із зобов'язальними нормами щодо декларування подарунків, дискусійність змісту нормативних положень щодо процедури поводження з «офіційними подарунками», а також специфіку змісту адміністративно-деліктних положень у частині відповідальності за недотримання положень. І.Й. Снігур у своїх роботах «Обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців: аналіз антикорупційних новел» [100] та «До питання про обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців» [101] аналізує антикорупційне законодавство в частині обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців та з'ясовує обґрунтованість та правомірність обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців як заходу запобігання корупції. У навчальному посібнику Т.О. Коломоєць «Правове регулювання державної служби в Україні (200 найпоширеніших запитань та відповідей)» [102] окремим різновидам обмежень і заборон як засобам запобігання корупції присвячені самостійні розділи. Наявність таких робіт лише підтверджує підвищений інтерес вчених-адміністративістів до окремих аспектів предмету дослідження, а також необхідність ґрунтовного, комплексного, системного дослідження обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією у діяльності державних службовців.

Таким чином, на підставі аналізу доктринальних робіт, які можуть бути використані в якості підґрунтя для дослідження обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, можна виокремити періодизацію таких досліджень в незалежній Україні: 1) період дослідження питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення (починається з 1999 року); 2) період досліджень обмежень як складової

частини правового статусу особи (починається з 2004 року); 3) період спеціалізації доктринальних досліджень, який характеризується зосередженням уваги відносно окремих різновидів обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням (наприклад, одержання подарунків, або сумісництва) (починається з 2012 року).

Окремо варто зосередити увагу на питаннях нормативного регулювання відносин, що розглядаються. Особливості обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, нормативно врегульовані низкою нормативно-правових актів. Перш за все, це Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», який є базою для визначення правових та організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні, змісту та порядку застосування превентивних антикорупційних механізмів, правил щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Чинність вказаного Закону з 2014 року не означає, що до цього моменту питання запобігання корупції не врегульовувалися нормативно. Адже увагу нормотворців привертало питання корупції, інструменти для запобігання її проявам, відповідальність за порушення в цій сфері, і були предметом обговорення з моменту становлення України як самостійної незалежної держави.

Так, наприклад, Н.Ю. Задирака та К.В. Берднікова, аналізуючи шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні [103], визначають, що шлях боротьби з корупцією в Україні розпочинається з грудня 1994 року, коли за пропозицією новоутвореної Верховною Радою України другого скликання Комісії з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією парламентом прийнято за основу проект Закону України про боротьбу з корупцією, а в жовтні 1995 року його ухвалено як закон.

Закон України від 05 жовтня 1995 року «Про боротьбу з корупцією» (Закон втратив чинність на підставі Закону № 1506-VI від 11 червня 2009 року) [104] містив розділ II «Попередження корупції» і визначав спеціальні обмеження щодо державних службовців та інших осіб, уповноважених на

виконання функцій держави, спрямовані на попередження корупції, серед яких заборона:

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

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

в) входити самостійно (крім випадків, коли державний службовець здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляє інтереси держави в раді товариства (спостережній раді) або ревізійній комісії господарського товариства), через представника або підставних осіб до складу правління чи інших виконавчих органів підприємств, кредитно-фінансових установ, господарських товариств тощо, організацій, спілок, об'єднань, кооперативів, що здійснюють підприємницьку діяльність;

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

г) сприяти, використовуючи своє службове становище, фізичним і юридичним особам – учасникам процедур закупівель у досягненні перемоги всупереч вимогам Закону України від 22 лютого 2000 року «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (Закон втратив чинність на підставі Закону № 150-VI від 20 березня 2008 року).

Наступний Закон України від 11 червня 2009 року «Про засади запобігання та протидії корупції» (Закон втратив чинність на підставі Закону

№ 2808-VI від 21 грудня 2010 року) [105] визначав вже дещо ширше коло заборон і обмежень, спрямованих на запобігання та протидію корупції, зокрема:

- заборона використовувати своє службове становище з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб;

- заборона займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, що здійснюються в позаробочий час) безпосередньо або через інших осіб, якщо інше не передбачено законом;

- заборона входити, у тому числі через інших осіб, до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі, та представляють інтереси держави в раді товариства (спостережній раді), ревізійній комісії господарського товариства), якщо інше не передбачено законом;

- заборона відмовляти фізичним або юридичним особам в інформації, надання якої передбачено законом, надавати недостовірну чи не в повному обсязі інформацію;

- обмеження щодо одержання подарунків;

- обмеження щодо роботи близьких осіб;

- обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування;

- обмеження щодо юридичних осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення.

Із втратою чинності Законом України від 11 червня 2009 року «Про засади запобігання та протидії корупції» дію Закону України від 05 жовтня

1995 року «Про боротьбу з корупцією» не було поновлено, тому, фактично, у період з 05 січня 2011 року і до набуття чинності Законом України від 07 квітня 2011 року «Про засади запобігання і протидії корупції» в Україні не діяв жоден спеціальний антикорупційний закон.

Закон України від 07 квітня 2011 року «Про засади запобігання і протидії корупції» (Закон втратив чинність) [106] визначав перелік заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції, а саме:

- обмеження щодо використання службового становища;
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- обмеження щодо одержання дарунків (пожертв);
- обмеження щодо роботи близьких осіб;
- обмеження щодо осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;
- заборона на одержання послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

І як вже зазначалося, 14 жовтня 2014 року був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції», який є чинним. Проте не лише антикорупційне законодавство закріплює норми щодо обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Так, у спеціальному законодавстві з питань державної служби, зокрема у Законі України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» передбачено обмеження щодо призначення на посаду (стаття 32), в межах якого заборона прямого підпорядкування близькій особі, а також застереження, що на державних службовців поширюються обмеження, передбачені Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції».

Окремою ланкою у системі нормативного закріплення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням,

пов'язаним з корупцією слід виокремити Кодекс України про адміністративні правопорушення [63], який у своїй структурі містить главу 13-А «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», де визначено адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст.172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); порушення заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних з маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1).

Різні аспекти обмежень і заборон можуть передбачатись спеціальним законодавством, наприклад Закон України від 03 листопада 2015 року «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [107], який спрямований на запобігання впливу на результати офіційних спортивних змагань корупційних правопорушень та порушень, пов'язаних з корупцією у сфері спорту, визначає засади, особливості суб'єктів і заходів запобігання та виявлення зазначених порушень і усунення їх наслідків, а також відповідальність за них. У сфері запобігання адміністративним правопорушенням можуть застосовуватись і норми підзаконних нормативно-правових актів, наприклад Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 року № 1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» [108], Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2016 року № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» [109] тощо. Окремо слід виділити акти Президента України, так, наприклад, Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» схвалено Указом

Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [110], метою Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі, а серед векторів визначено – забезпечення впровадження ефективних механізмів протидії корупції.

Важливе значення у нормативному регулюванні окремих особливостей обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є акти Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Прикладом таких актів можуть бути Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, затверджене Рішенням НАЗК від 09 лютого 2018 року № 166 [111], Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затверджене Рішенням НАЗК від 02 грудня 2016 року № 126 [112], Порядок оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції, затверджене Рішенням НАЗК від 09 червня 2016 року № 5 [113], Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені Рішенням НАЗК від 29 вересня 2017 року № 839 [114] тощо.

Окремі аспекти встановлення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією можна зустріти і в підзаконних нормативно-правових актах, виданих іншими органами державної влади. Так, наприклад в Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158 [115] передбачаються заборони для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування використовувати у будь-який спосіб своє службове становище в політичних цілях, у тому числі для залучення

державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери та інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організуються політичними партіями; а також використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. В Правилах етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС, затверджених наказом ДФС від 01 грудня 2016 року № 979 [116] в окремому розділі (розділ II) передбачаються дії під час виконання службових обов'язків, серед яких – встановлення заборони використання службового становища для отримання вигоди, дії працівників у разі отримання пропозиції щодо вчинення неправомірних дій; до того ж окремим розділом (розділ IV) встановлюються правила щодо одержання подарунків та поводження з ними.

До того ж, слід звернути увагу на проектне законодавство, зокрема Проект Закону України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки» [117], де передбачено, що Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки не завершена в повному обсязі, тому невиконані завдання, які залишаються актуальними, та заходи з їх реалізації мають бути перенесені до Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки. Це стосується і подальшої регламентації і дотримання встановлених законодавством обмежень і заборон, які передбачені для державних службовців.

Тобто, нормативна основа визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією складається із матеріального законодавства (спеціальний закон), процесуального законодавства (Кодекс України про адміністративні правопорушення), а також підзаконних нормативно-правових актів.

Таким чином, з огляду на проведений аналіз історії становлення антикорупційного законодавства та законодавства про державну службу, можна запропонувати періодизацію закріплення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, засад їх застосування у вітчизняному законодавстві: 1) період становлення антикорупційного законодавства із закріпленням елементів обмежувального і заборонного характеру (з 1994 року до 2009 року); 2) період закріплення обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві без деталізації їх змісту (з 2009 року до 2014 року); 3) сучасний період із прийняттям діючого Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», який закріплює вичерпне коло обмежень і заборон для державних службовців (з 2014 року і до цього часу).

Підводячи підсумок, можна стверджувати, що генеза доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією має певну періодизацію, – щодо дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: 1) період дослідження питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення (починається з 1999 року); 2) період досліджень обмежень як складової частини правового статусу особи (починається з 2004 року); 3) період спеціалізації доктринальних досліджень, який характеризується зосередженням уваги відносно окремих різновидів обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням (наприклад, одержання подарунків, або сумісництва) (починається з 2012 року) [118, с. 72]; закріплення у вітчизняному законодавстві: 1) період становлення антикорупційного законодавства (з 1994 року до 2009 року); 2) період закріплення обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві без деталізації їх змісту (з 2009 року до 2014 року); 3) сучасний період (з 2014 року і до цього часу). Виокремлення цих етапів та їх специфіки дозволяє встановити певну тенденцію щодо

спеціалізації доктринальних досліджень, спеціалізації нормативного закріплення видів і основ застосування обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві – ці тенденції треба зберегти і надалі, а також забезпечити поглиблене вивчення феномену обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, їх кожного різновиду в доктрині та вдосконалення законодавства, практики їх застосування.

Висновки до розділу 1

1. На підставі дослідження етимології слів «обмеження» і «заборона», їх співвідношення між собою та із суміжними і синонімічними поняттями, запропоновано наступні дефініції: «обмеження» – це правова категорія, яка охоплює сукупність правових засобів, що полягають у встановленні максимально допустимої форми правовідносин і правових меж у варіантах дозволеної поведінки з метою попередження зловживання правом. «Заборона» – це правова категорія, яка охоплює сукупність правових засобів, що полягають у встановленні суб'єктивного юридичного обов'язку пасивного типу, відповідно до якого особа повинна утримуватися від визначених законодавством форм поведінки. До особливостей, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії відносяться наступні: визначаються у нормативно-правових актах; встановлюються задля запобігання можливим проявам зловживання правом; пов'язані зі «звуженням» правового статусу особи; передбачають специфічну модель поведінки (обмеження – активну, тобто вчиняти лише те, що визначено межами; заборони – пасивну, тобто утримуватись від вчинення заборонених дій); виконують охоронну і захисну функцію суспільних відносин; їх недотримання супроводжується негативною реакцією держави.

Запропоновано формулювання своєрідного логічного послідовного діапазону поведінки осіб від імперативної до диспозитивної моделі: заборона (табу, вето) => обмеження (ліміт, рамкова поведінка) => дозвіл => стимул.

2. Обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно закріплених правил максимально допустимої форми поведінки державних службовців, а також встановлених правових меж у варіантах реалізації державними службовцями свого статусу, які застосовуються задля превенції адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією; заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією – це сукупність нормативно встановлених правил, які полягають у визначенні суб'єктивного юридичного обов'язку державних службовців утримуватися від визначених антикорупційним законодавством форм поведінки з метою запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Специфіка саме цих обмежень і заборон полягає в особливій сфері застосування (вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в межах державної служби); вони поширюються на спеціальних суб'єктів (безпосередньо на осіб, що мають правовий статус державних службовців); їх застосування обумовлено спеціальною метою (запобіганням адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією); їх притаманне специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання; їх застосування забезпечене державним примусом. До ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, можна віднести: нормативний характер; індивідуальний характер; превентивний характер; лімітуючий характер; примусовий характер; наявність спеціального суб'єкта; зв'язок з професійною діяльністю; зв'язок з деліктними нормами. Нормативна основа визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією складається із матеріального законодавства (спеціальний закон), процесуального законодавства (Кодекс

України про адміністративні правопорушення), а також підзаконних нормативно-правових актів. Всі обмеження і заборони, як засоби запобігання адміністративним правопорушенням можна умовно поділити на три групи: особисті (ті обмеження і заборони, які пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях), майнові (ті обмеження і заборони, які пов'язані із набуттям певної матеріальної вигоди) і змішані (ті обмеження і заборони, які містять ознаки особистих і майнових у сукупності).

3. Генеза доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією має певну періодизацію, – щодо дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: 1) період дослідження питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення (починається з 1999 року); 2) період досліджень обмежень як складової частини правового статусу особи (починається з 2004 року); 3) період спеціалізації доктринальних досліджень, який характеризується зосередженням уваги відносно окремих різновидів обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням (наприклад, одержання подарунків, або сумісництва) (починається з 2012 року); закріплення у вітчизняному законодавстві: 1) період становлення антикорупційного законодавства (з 1994 року до 2009 року); 2) період закріплення обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві без деталізації їх змісту (з 2009 року до 2014 року); 3) сучасний період (з 2014 року і до цього часу). Виокремлення цих етапів та їх специфіки дозволяє встановити певну тенденцію щодо спеціалізації доктринальних досліджень, спеціалізації нормативного закріплення видів і основ застосування обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві – ці тенденції треба зберегти і надалі, а також забезпечити поглиблене вивчення феномену обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, їх кожного різновиду в доктрині та вдосконалення законодавства, практики їх застосування.

РОЗДІЛ 2 ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ

2.1. Обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища

Обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища належать до змішаного типу обмежень і заборон, тому що стосуються і особистих (пов'язані із особою, із використанням нею своїх повноважень), і майнових аспектів (пов'язані із неправомірною «майновою» вигодою). Нормативне регулювання обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища передбачено Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» (зокрема, статтею 22). Так, законодавством визначено, що особам, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

До суб'єктів, на яких це обмеження поширюється, належать:

- 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (і їх досить розгорнутий і вичерпний перелік передбачений Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції»);
- 2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських

обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією;

4) кандидати у народні депутати України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України від 17 листопада 2011 року «Про вибори народних депутатів України» [119] (Закон втратив чинність, крім положень щодо організації та проведення проміжних виборів і заміщення народних депутатів України, обраних у загальнодержавному виборчому окрузі, повноваження яких достроково припинені, що діють до наступних чергових або позачергових виборів народних депутатів України, на підставі Виборчого кодексу України № 396-IX від 19 грудня 2019 року [120]), кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України від 05 березня 1999 року «Про вибори Президента України» [121] (Закон втратив чинність на підставі Виборчого кодексу України № 396-IX від 19 грудня 2019 року), кандидати в депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост [57].

Враховуючи, що заборона стосується використання службових повноважень або свого становища та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів в приватних інтересах, слід визначитись із тим, що є «службовими повноваженнями», «становищем» та «пов'язаними із цим можливостями». Наприклад, у Науково-практичному коментарі до Закону України «Про запобігання корупції» [122] зазначено, що «використання особою службових повноважень, свого становища та пов'язаних із цим можливостей» означає як вчинення будь-якої дії (у т.ч. прийняття рішення), так і бездіяльність –

утримання від вчинення будь-яких дій – під час виконання особою її службових повноважень чи інших обов'язків, які визначають її становище як відповідного суб'єкта. Службовими повноваженнями є офіційно покладені на певну особу обов'язки здійснювати яку-небудь службову діяльність, а також окремі переваги, надані їй для максимально ефективного здійснення зазначених обов'язків. Службові повноваження передбачаються відповідним нормативно-правовим актом: Конституцією, законом, міжнародним договором, указом, постановою, статутом, положенням, правилами, інструкцією тощо [122, с. 167]. Д.І. Голосніченко визначає повноваження «як загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому» [123, с. 7]. При чому, коли мова йде про повноваження – вони можуть бути виключно службовими, а становище і пов'язані із цим можливості – як службовими, так і не службовими. Окрім того, слід підтримати позицію, що «терміни «використання влади» («використання наданої влади») – які є більш притаманними для кримінального законодавства та «використання службового становища» є синонімами: представник влади, використовуючи публічну владу, одночасно використовує своє службове становище представника влади; в інших випадках він використовує лише своє службове становище [122, с. 168]. Таким чином, службовими повноваженнями є сукупність прав і обов'язків суб'єкта, що передбачені законодавством, підзаконними актами, локальними актами. Під становищем слід розуміти ті чи інші обставини, умови, в яких перебуває суб'єкт, а також місце, роль у суспільстві, в соціальному чи професійному середовищі, і які можуть бути використані з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Можливостями є внутрішні сили, ресурси, здатності, умови, сприятливі

для одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Обов'язковою ознакою таких можливостей є зв'язок із службовими повноваженнями чи становищем суб'єкта.

Варто врахувати, що кримінальне законодавство також містить схожі поняття, наприклад «службові повноваження» (ст. 365, 426-1 КК України), «владні повноваження» (ст. 171, 353 КК України), «службові обов'язки» (ст. 367 КК України), «службове становище» (ст. 158-2, 159, 169, 171, 176, 189, 191, 201 КК України), «використання влади» (ст. 158-2, 201-1, 364 КК України) тощо. Окрім того, на підставі положень Науково-практичного коментаря Кримінального кодексу України, «використання службовою особою влади» і «службового становища» є синонімічними поняттями і передбачають використання тих повноважень, якими службова особа наділена у зв'язку із зайняттям нею певної посади чи здійсненням певної службової діяльності. Іншими словами, йдеться про соціально-правовий статус службової особи, під яким слід розуміти сукупність прав і обов'язків, що утворюють службову компетенцію винного, а також його соціальне значення, під яким розуміється службовий авторитет службової особи, престиж органу, організації чи установи, в якій вона здійснює свою службову діяльність, наявність службових зв'язків і можливостей, що виникають завдяки займаній посаді, можливість здійснення впливу на діяльність інших осіб тощо [124, с. 844].

До того ж, законодавством, при закріпленні обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, встановлена специфічна мета такого використання – з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Відповідно до легальної дефініції, неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Тобто для визначення наявності специфічної мети (одержання неправомірної вигоди) необхідна сукупність двох обов'язкових

елементів: 1) визначеного предмету (грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру) та 2) специфічного діяння у визначеній формі (обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав).

Розглядаючи вказані складові предмету неправомірної вигоди, варто відмітити, що спеціальним законом не закріплено зміст цих дефініцій «грошові кошти», «інше майно», «переваги», «пільги», «послуги», «нематеріальні активи», однак, аналізуючи нормативно-правові положення інших актів, можна помітити, що визначення «грошові кошти», здебільшого передбачене у Положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку і означає «готівку, кошти на рахунках у банках та депозити» [125]. Щодо визначення «іншого майна», слід звернутись до Цивільного кодексу України [126], статтею 190 якого передбачено, що майном як особливим об'єктом вважаються окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов'язки. Найбільш поширеною класифікацією майна є поділ на рухоме (речі, які можна вільно переміщувати у просторі – транспортні засоби, техніка, тварини, ювелірні вироби, культурні цінності, гроші; валютні цінності; цінні папери тощо) та нерухоме (об'єкти, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення – земельні ділянки, квартири, будинки, нежитлові приміщення тощо). «Нематеріальні активи» не слід ототожнювати із немайновими благами. Наприклад, у Податковому кодексі України [127] зазначено, що нематеріальні активи – право власності на результати інтелектуальної діяльності, у тому числі промислової власності, а також інші аналогічні права, визнані об'єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку в установленому законодавством порядку, у тому числі набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном та майновими правами. Тобто, «нематеріальність» цих активів не означає, що вони не мають цінності, або вартості, а означає, що

вони не мають фізичного вираження, форми. Враховуючи положення Податкового кодексу України, до нематеріальних активів можна віднести: право користування природними ресурсами (право користування надрами, іншими ресурсами природного середовища, геологічною та іншою інформацією про природне середовище); право користування майном (право користування земельною ділянкою, крім права постійного користування земельною ділянкою відповідно до закону, право користування будівлею, право на оренду приміщень тощо); право на комерційні позначення (права на торговельні марки (знаки для товарів і послуг), комерційні (фірмові) найменування тощо), крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті; право на об'єкти промислової власності (право на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, сорти рослин, породи тварин, компонування (топографії) інтегральних мікросхем, комерційні таємниці, в тому числі ноу-хау, захист від недобросовісної конкуренції тощо), крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті; авторське право та суміжні з ним права (право на літературні, художні, музичні твори, комп'ютерні програми, програми для електронно-обчислювальних машин, компіляції даних (баз даних), фонограми, відеограми, передач (програми) організацій мовлення тощо), крім тих, витрати на придбання яких визнаються роялті; інші нематеріальні активи (право на ведення діяльності, використання економічних та інших привілеїв тощо); гудвіл (вартість ділової репутації) – нематеріальний актив, вартість якого визначається як різниця між ринковою ціною та балансовою вартістю активів підприємства як цілісного майнового комплексу, що виникає в результаті використання кращих управлінських якостей, домінуючої позиції на ринку товарів, послуг, нових технологій тощо.

Перевагами є додаткові вигоди, які одержує суб'єкт, тим самим набуваючи пріоритетного, привілейованого, першочергового становища, порівняно з іншими особами. Коли одна особа одержує протиправно переваги, це може порушувати права та інтереси інших осіб. Прикладом

надання переваг може бути позачергове або першочергове надання матеріальних благ чи послуг або пільг. Пільги – це зменшення певного обсягу обов’язків в окремій сфері, або взагалі звільнення від таких обов’язків, або, надання додаткових можливостей майнового чи немайнового характеру. За категоріями осіб, яким устанавлюються пільги, останні можна поділити на: трудові (санаторно-курортне лікування, безкоштовний проїзд пасажирським міським та приміським транспортом); житлові (зменшення плати за житло, комунальні послуги, електроенергію, газ, паливо тощо); у галузі охорони здоров’я (забезпечення автомобілем, безплатне протезування); фінансово-кредитні (надання бюджетних кредитів та позик) тощо [122, с. 55]. Т.О. Коломоєць та М.В. Титаренко, досліджуючи правовий аспект стимулів як засіб підвищення результативності діяльності публічних службовців, детально аналізують співвідношення «переваг» і «пільг» [43, с. 14-15] та зазначають, що «пільги» – це «своєрідні винятки, які формують специфічний правовий режим, у межах якого суб’єкт наділяється додатковими специфічними можливостями юридичного характеру, додатковими благами, одночасно як і звільняється від дотримання юридично необхідної поведінки» [128, с. 55], а «переваги» – це «додаткові матеріальні та інші вигоди, які особа має у порівнянні з іншими, що зумовлює її особливий стан» [122, с. 54]. Враховуючи це, науковці роблять висновок, що між пільгами і перевагами можна простежити відмінність, яка «полягає у їх різній цільовій спрямованості, а саме: пільги зорієнтовані на усунення нерівності суб’єктів, а переваги – навпаки впровадити певну диференціацію суб’єктів» [129, с. 66]. Послуги – це діяльність з надання чи передачі особі певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, яка здійснюється на замовлення, з метою задоволення особистих потреб. Серед послуг законодавство виділяє послуги з перевезення пасажирів та вантажів, мобільного зв’язку та доступу до мережі Інтернет, з технічного сервісу, в галузі охорони здоров’я, фінансові, соціальні, житлово-комунальні, освітні, ритуальні послуги тощо [122, с. 55].

Окремо слід зупинитись на значенні другої складової поняття «неправомірна вигода» – діянні (обіцяти, пропонувати, надавати або одержувати без законних на те підстав). Етимологічно «обіцяти» означає давати обіцянку кому-небудь; зобов'язуватися зробити щось, діяти певним чином; «пропонувати» – висловлювати певну пропозицію, побажання з наміром залучити до чогось, запросити до участі в чомусь; «надавати» – дати що-небудь в якійсь кількості або у кілька заходів; «одержувати» – брати, приймати те, що надсилається, надається, вручається, отримувати. Однак не лише ці дії мають значення, а і обов'язкова ознака – «без законних на те підстав». Це означає, що в особи, яка обіцяє, пропонує чи надає зазначені предмети, так само, як і в особи, яка їх одержує, немає визначених безпосередньо в законі підстав для цього [122, с. 59]. Отже, сукупність всіх цих складових – предмета, діяння і специфічної ознаки характеризує сутність і значення поняття «неправомірна вигода».

У статті 22 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» стосовно обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, щодо заборони використовувати такі повноваження, становище, можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, є уточнення, яке стосується і використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів в приватних інтересах. Легальне визначення «приватного інтересу» передбачене у ст. 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», де зазначено, що приватний інтерес – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях. Етимологічний зміст слова «інтерес» включає: а) увагу до кого-, чого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийхось думок і турбот; г)

прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийось прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск. У загальносоціологічному значенні категорія «інтерес» розуміється як об'єктивно існуюча і суб'єктивно усвідомлена соціальна потреба, як мотив, стимул, збудник, спонукання до дії; у психології – як ставлення особистості до предмета як до чогось для неї цінного, такого, що притягує. В юридичних актах термін «інтерес», враховуючи його як етимологічне, так і загальносоціологічне, психологічне значення, вживається у широкому чи вузькому значенні як самостійний об'єкт правовідносин, реалізація якого задовольняється чи блокується нормативними засобами [130]». В даному випадку мова йде саме про інтерес, який блокується нормативно, і у випадку реалізації саме цього різновиду інтересу можуть застосовуватися заходи державного примусу. Законодавець не обмежує перелік самих стосунків, які можуть бути передумовою приватного інтересу, адже під час перерахування застосовується конструкція «у тому числі», що вказує на закріплення найбільш типових форм стосунків, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу. Окрім того, слід звернути увагу, що джерелом приватного інтересу можуть бути не лише приватні, позаслужбові відносини. Приватний інтерес в окремих випадках може виникати й зі службових повноважень, тобто полягати у зацікавленості в ухваленні або неухваленні певних рішень, результатах службових розслідувань, дисциплінарних провадженнях, за наслідком яких особа може понести юридичну відповідальність тощо [114].

Законодавством не встановлено хоча б приблизного переліку можливих форм використання службових повноважень або службового становища з метою одержання неправомірної вигоди. У зв'язку з чим, автори Науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання корупції» пропонують поширені форми використання службових повноважень або службового становища з метою одержання неправомірної вигоди:

1) сприяння фізичним або юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності, одержанні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів, пільг, укладанні контрактів (у тому числі на закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти) з метою отримання неправомірної вигоди;

2) вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з метою отримання неправомірної вигоди;

3) призначення особи на посаду (а так само, вплив на результати конкурсу на зайняття посад державної служби і служби в органах місцевого самоврядування) з метою отримання неправомірної вигоди;

4) надання переваг фізичним або юридичним особам у зв'язку з підготовкою проектів, затвердженням (погодженням) висновків, виданням нормативно-правових актів та прийняттям рішень з метою отримання неправомірної вигоди;

5) використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів в приватних інтересах та інші форми використання службових повноважень та службового становища з метою отримання неправомірної вигоди [131, с. 96-97].

Здебільшого, відповідальність за порушення обмежень і заборон щодо використання службових повноважень чи свого становища передбачена кримінальним законодавством (ст. 364 КК України «Зловживання владою або службовим становищем», ст. 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», ст. 369 КК України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі», ст. 369-2 КК України «Зловживання впливом» тощо), однак в цьому випадку можуть бути застосовані і норми адміністративно-деліктного законодавства, наприклад, ст. 172⁹ КпАП України «Невжиття заходів щодо протидії корупції». Об'єктом даного правопорушення є суспільні відносини у сфері запобігання і протидії корупції пов'язані із здійсненням уповноваженими на те законом суб'єктами заходів щодо

запобігання та протидії корупції. Об'єктивна сторона проступку виражається у невжитті передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення (формальний склад). Вона характеризується бездіяльністю суб'єкта проступку щодо обов'язку для вжиття передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Суб'єкт даного адміністративного правопорушення спеціальний (посадова чи службова особа органу державної влади, посадова особа місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів; особи, зазначені в ч. 3 ст. 17 Закону України від 03 листопада 2015 року «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» [107]). Суб'єктивна сторона правопорушення характеризується наявністю вини прямого чи непрямого умислу.

Таким чином, слід підсумувати, що встановлення обмежень і заборон щодо використання службових повноважень чи свого становища слід віднести до обмежень і заборон змішаного типу, тому що стосуються і особистих і майнових аспектів. Порухення таких обмежень і заборон, здебільшого є підставою для притягнення особи до кримінальної відповідальності, проте адміністративна відповідальність також може застосовуватись в окремих випадках.

2.2. Обмеження і заборони щодо одержання подарунків

Законодавство, що закріплює засади запобігання вчиненню адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, чітко регламентує обмеження і заборони щодо одержання подарунків державними службовцями. Таке обмеження встановлено Законом України від 14 жовтня

2014 року «Про запобігання корупції» (зокрема, статті 23, 24). Воно належить до групи майнових обмежень і заборон.

Аналізуючи статистичні дані, за 2018 рік Національною поліцією України за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка складено 3 протоколи [132], Національним агентством з питань запобігання корупції – також 3 протоколи [133]. Такі показники можуть свідчити про складність виявлення і фіксування адміністративних правопорушень, пов'язаних з обмеженнями і заборонами щодо одержання подарунків, а також з можливими прогалинами у нормативному закріпленні процедурних аспектів застосування таких обмежень і заборон.

Враховуючи положення Роз'яснення Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 року «Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», для України питання неправомірності подарунків є вкрай актуальним, адже в багатьох випадках з метою вирішення питань у власних інтересах подарунки передаються публічному службовцю особами:

- які зацікавлені в певних офіційних діях установи, в якій працює службовець;
- які ведуть бізнес або розраховують на ведення бізнесу з цією установою;
- які здійснюють певні види діяльності, що регулюються відповідною установою;
- на інтереси яких може вплинути виконання чи невиконання службовцем своїх посадових обов'язків та інше [134].

Окрім того, Роз'ясненням Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 року «Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» передбачено, що досить тривалий час точилися гострі дискусії з приводу того, як врегулювати зазначене питання на законодавчому рівні: заборонити взагалі приймати подарунки, дозволити лише подарунки, вартість яких не перевищує певний

розмір, зобов'язати передавати в орган державної влади, де працює публічний службовець, усі подарунки або лише ті, які за ціною є вищими ніж визначена вартісна межа, та реєструвати їх отримання тощо. Нарешті був обраний компромісний підхід між зазначеними трьома шляхами врегулювання питання одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, який знайшов своє відображення у законодавстві [134].

Детально досліджуючи питання, пов'язані із одержанням подарунків державними службовцями, Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков зазначають, що обмеження щодо одержання подарунків публічними 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 правозастосування [70, с. 167]. Перш за все, слід звернути увагу, що законодавством чітко визначено коло осіб, на кого поширюється таке обмеження (передбачено п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції»), серед яких особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Враховуючи, що це обмеження зорієнтоване не на всіх спеціальних суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства України, в літературі можна знайти позицію, що особи, зазначені у п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону (це особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно

від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією), під дію цього обмеження не підпадають, а отже на них це обмеження не поширюється, їх не можна притягнути до відповідальності за порушення цього виду обмеження [70, с. 165]. У зв'язку з цим, Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков вважають доцільним поширення відповідного обмеження й на цю групу осіб, враховуючи, все ж таки, публічний характер їхньої діяльності (хоча й визнають певну відмінність їхньої діяльності порівняно з діяльністю осіб, зазначених у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону) [70, с. 165], і з цим варто погодитись.

Варто визначити сутність та значення поняття «подарунок», а також проаналізувати його співвідношення із суміжними поняттями. О.З. Гладун та К.І. Годуєва на підставі вивчення міжнародно-правових актів у сфері запобігання корупції узагальнюють два ключові підходи до регламентації обмежень щодо одержання подарунків публічними посадовими особами: 1) подарунки як різновид неправомірної вигоди за умови їх надання, а відповідно, й отримання з певною умовою (метою) чи під час виконання службових повноважень; 2) подарунки як складова більш широкого правового інституту – конфлікту інтересів [135, с. 32-33]. Проте, враховуючи комплексне нормативне регулювання цього питання (матеріальний аспект – в спеціальному законі, а визначення відповідальності – в Кодексі України про адміністративні правопорушення), слід зазначити, що подарунки, все ж таки, слід розглядати саме в системі встановлення заборон і обмежень як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Досліджуючи доктринальні джерела, можна знайти підтвердження тому, що нормативне закріплення обмежень і заборон на одержання державними службовцями подарунків має тривалу історію, наприклад Указ Петра I «Про заборону хабарів і посулів», Указ Олександра I «Про заборону приносити подарунки начальникам губерній та іншим чиновникам», Указ Миколи I «Про заборону начальницьким особам приймати підношення від

суспільства» тощо закріплювали заборону на одержання подарунків у вигляді грошей, речей, та у іншій формі [136].

Нормативно закріплено (вперше в Україні на законодавчому рівні – саме у Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції»), що подарунок – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової. До того ж, згідно з лінгвістичним визначенням «подарунок» – це річ, яку дарувальник за власним бажанням безкоштовно віддає у володіння іншої особи з метою задовольнити її вподобання. Слово «подарунок» за значенням подібне до такого поняття, як «дар» та «пожертва», і передбачає безоплатність характеру відносин, які склалися між дарувальником та обдарованим, що додатково підтверджується диспозицією ч. 2 ст. 717 ЦК України про те, що не є договором дарування угода, за якою в обдарованого виникає будь-який обов'язок щодо дарувальника [137]. Тобто, подарунок не передбачає ніякого зустрічного надання матеріальних благ.

До того ж, законодавець розмежовує поняття «подарунок» та «неправомірна вигода», не ототожнюючи їх. Перш за все, за допомогою сполучника «або», що вже підкреслює різницю у значеннях, а також за змістом. «Неправомірна вигода» предметно ширша, адже охоплює іще і «будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру». Тобто, подарунок завжди має матеріальне вираження, а неправомірна вигода може мати нематеріальний зміст [138, с. 31]. Окрім того, «неправомірну вигоду» обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав, а «подарунок» – «надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової». «Безоплатно» означає без наявності зустрічної сплати, задарма. «За ціною, нижчою за мінімальну ринкову», означає обіцянку, пропозицію, надання та одержання предмета неправомірної вигоди за фіктивною вартістю, внаслідок чого одержувач виграє матеріально. Він не сплачує за цей предмет ту ціну, яку за них зазвичай сплачують інші особи.

При цьому зменшення для одержувача вартості цього предмета відбувається в зв'язку з виконанням ним певних службових обов'язків чи наявністю в нього специфічних можливостей [122, с. 62]. Проте поняття мінімальної ринкової ціни законодавством не передбачено, хоча Податковий кодекс України визначає поняття «ринкова ціна» – це ціна, за якою товари (роботи, послуги) передаються іншому власнику за умови, що продавець бажає передати такі товари (роботи, послуги), а покупець бажає їх отримати на добровільній основі, обидві сторони є взаємно незалежними юридично та фактично, володіють достатньою інформацією про такі товари (роботи, послуги), а також ціни, які склалися на ринку ідентичних (а за їх відсутності – однорідних) товарів (робіт, послуг) у порівняних економічних (комерційних) умовах (п. 14.1.219). Є різниця між «неправомірною вигодою» і «подарунком» і у видах відповідальності, що настає за порушення відповідних правил. Так, за прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою передбачено кримінальну відповідальність (ст. 368 КК України), а за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків – адміністративну відповідальність (ст. 172-5 КпАП України). Так, злочин, визначений у ст. 368 КК України, є закінченим за наявності двох обов'язкових умов – реалізація службових повноважень в інтересах інших осіб і отримання вигоди за це. Для адміністративного порушення, передбаченого ст.172-5 КпАП України, достатнім є факт одержання подарунка, а виконання/невиконання дій в інтересах дарувальника не має значення [138, с. 31-32] Одержання неправомірної вигоди завжди пов'язане з необхідністю використання особою свого службового становища. А одержання подарунка не завжди пов'язане з виконанням повноважень. Наприклад, адміністративним правопорушенням є отримання подарунка від підлеглих службовців, незалежно від мети цих дій [139, с. 25-26]. І також слід зазначити, що для подарунків законодавством встановлено граничну вартість подарунків, натомість для неправомірної вигоди такої вартості не встановлено.

Слід розрізняти також поняття «подарунок» в антикорупційному законодавстві і «дарунок» в цивільному законодавстві. «Подарунок» має ширший зміст, адже включає «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи», на відміну від «дарунка», яким можуть бути «рухомі речі, в тому числі гроші та цінні папери, а також нерухомі речі; майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього в майбутньому» (ст. 718 Цивільного кодексу України), окрім того, дарунок передається у власність безоплатно (в іншому випадку – договір, що встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування – ст. 717 Цивільного кодексу України), а подарунок – безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

На необхідність такого розмежування звертає увагу і О.О. Дудоров, посилаючись на Рекомендації для працівників прокуратури з питань застосування антикорупційного законодавства в частині обмеження щодо одержання подарунків, схвалено рішенням Науково-методичної ради Генеральної прокуратури України (протокол № 5 від 24 вересня 2018 р.) [140, с. 12-13]: «поняття «подарунок» слід відрізняти від цивільно-правового поняття «дарунок»: 1) для цілей антикорупційного законодавства подарунком визнається не лише майно; 2) подарунок може передаватися як безоплатно, так і за ціною, нижчою за мінімальну ринкову; 3) обмеження і заборони за стосуються: а) одержання подарунків і для себе, і для близьких осіб, тоді як дарунок одержується виключно для себе; б) не лише одержання, а й прохання, вимагання подарунка; 4) для цілей антикорупційного законодавства додержання форми укладання договору значення не має. Безповоротна фінансова допомога за своїми ознаками тотожна подарунку, а тому на її одержання поширюються обмеження, визначені ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» [141, с. 83-84].

Порівнюючи поняття «подарунок» і «пожертва» також можна знайти певні відмінності. Так, жертва – це дарування нерухомих та рухомих

речей, зокрема грошей та цінних паперів, фізичним особам, юридичним особам, державі Україна, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети (ст. 718 Цивільного кодексу України). Тобто, різниця вбачається у суб'єктному складі, предметі, наявності/відсутності наперед обумовленої мети.

Враховуючи визначення поняття «подарунок» в контексті встановлення обмежень як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, а також співвідношення його із суміжними поняттям, можна запропонувати такі його ознаки: 1) має майновий зміст, тому вигоди нематеріального чи негрошового характеру не належать до подарунків; 2) предметом можуть бути грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи; 3) надається/одержується безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

Обмеження щодо одержання подарунків полягає не в тому, щоб взагалі не одержувати подарунки визначеними особами, а у встановленні чітких меж правил поведінки у цій сфері (встановлені «заборонені» і «дозволені» подарунки). Т.О. Коломонець у науково-практичному нарисі «Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України» зазначає, що законодавець України закріпив т.з. «змішану» модель відносин «подарунки для публічних службовців», а саме: заборону, обмеження і дозвіл [99, с. 12]. Так, визначеним у Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» особам 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. Таким чином, до «заборонених» подарунків належать ті, що пов'язані із діяльністю у сфері виконання

функцій держави або місцевого самоврядування та ті, що одержані від підпорядкованих осіб.

В.С. Ковальський, О.І. Миколенко, Є.Л. Стрельцов, О.І. Клименко у науково-практичному коментарі Закону України «Про запобігання корупції» звертають увагу на цілу низку вимог, які супроводжують заборону щодо одержання подарунків [131, с. 98-99]:

1) в рівній мірі протиправними визнаються вимагання, прохання та одержання подарунку. Вимагання полягає у вимозі передати грошові кошти або інше майно та надати переваги, пільги, послуги чи нематеріальні активи в якості подарунку під загрозою настання в майбутньому якихось негативних наслідків для особи, від якої вимагають подарунок. Прохання подарунку полягає у спонуканні особи, тобто без загрози настання негативних наслідків для неї, передати грошові кошти або інше майно, надати переваги, пільги, послуги чи нематеріальні активи в якості подарунку;

2) заборона стосується й інших осіб, які від імені публічного службовця можуть вимагати, просити та передавати подарунки, на що вказує норма Закону – «безпосередньо або через інших осіб»;

3) забороняється одержувати подарунки не лише публічним службовцям, а й їхнім близьким особам;

4) забороняється отримувати подарунки від фізичних і юридичних осіб;

5) заборона поширюється на дві сфери відносин (перша – суспільні відносини, пов'язані зі здійсненням публічним службовцем діяльності щодо виконання функцій держави або місцевого самоврядування; друга – суспільні відносини підпорядкування, де особа, яка дарує, знаходиться у підпорядкуванні особи, яка отримує подарунок).

Окрім того, Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» визначено, що особи, на яких поширюється обмеження щодо одержання подарунків, можуть приймати подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, якщо вартість таких

подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Відповідно до Методичних рекомендацій Міністерства юстиції України від 16 жовтня 2013 року «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», до «дозволених» дарунків, можуть бути віднесені й «ділові дарунки (сувеніри) та прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних межах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків. Однак умовами прийняття таких дарунків та проявів гостинності є знову ж таки те, що такі подарунки та прояви гостинності не будуть постійними, не впливатимуть на прийняття згаданими особами рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення» [44]. Відповідно до Закону України від 15 липня 1999 року «Про прожитковий мінімум» [142], прожитковий мінімум – вартісна величина достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості. Прожитковий мінімум на одну особу, а також окремо для тих, хто відноситься до основних соціальних і демографічних груп населення, щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Прожитковий мінімум публікується в офіційних виданнях загальнодержавної сфери розповсюдження.

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. Таким чином, до «дозволених» подарунків належать:

ті, що відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність (в межах встановленої вартості); одержані від близьких осіб; одержані як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. В цьому аспекті Т.О. Коломоєць зазначає, що законодавець використовує чимало оціночних понять у формулюванні «дозволених подарунків», а саме «... які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність», завдяки чому виникають проблеми, пов'язані з тлумаченням цих положень на практиці, під час з'ясування того, чи належить цей предмет за своїми ознаками до «дозволених подарунків» чи ні, а отже й із дотриманням або ж недотриманням встановлених обмежень [143, с. 68]. Тобто, законодавством не передбачено які саме подарунки (можливо поширені види, або вартість) слід відносити до тих, що відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність.

Таким чином, як стверджують Т.О. Коломоєць та П.С. Лютіков, аналіз дозволяє говорити про комплексний характер цих обмежень, а саме про поєднання «максимально-середньо-мінімальних меж поведінки публічних службовців щодо подарунків та про стійку тенденцію «від максимально суворої заборони до дозволу через обмеження» регламентації поведінки публічних службовців щодо одержання подарунків. При цьому одночасно простежується тенденція до послаблення й мінімізації зв'язку подарунку з професійною діяльністю публічного службовця [70, с. 165-166], і з цим варто погодитись.

Автори науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання корупції» зазначають, що існування великої кількості додаткових вимог до реалізації на практиці обмеження, яке стосується одержання публічним службовцем подарунків:

- ускладнює розуміння цього інструменту запобігання корупції як потенційними учасниками відносин дарування, так і фахівцями, які здійснюють моніторинг, контроль за дотриманням вимог антикорупційного

законодавства та уповноважені притягати винних осіб до юридичної відповідальності;

- ускладнює кваліфікацію діяння, яке порушує вимоги ст. 23 Закону, адже доволі непросто за наведеними там критеріями оцінки діянь зібрати достатню доказову базу для винесення компетентним органом рішення про притягнення особи до юридичної відповідальності [131, с. 99]. Навряд чи можна із цим погодитись, адже, навпаки, детальна нормативна регламентація такого обмеження сприяє чіткому встановленню меж дозволеної і забороненої поведінки, визначає підстави для застосування заходів відповідальності, усуває можливості для суб'єктивного розсуду.

Непоодинокими є випадки, коли подарунки призначені не конкретному публічному службовцеві, а державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям. В такому випадку вони є, відповідно, державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України (в літературі можна зустріти назви «офіційний подарунок», «діловий подарунок» [70, с. 166]). Так, відповідно до Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 року № 1195 [108], уповноважена особа, яка отримала дарунок, зобов'язана передати його органу протягом місяця. У разі подання уповноваженою особою підтвердних документів орган компенсує витрати, пов'язані з доставкою дарунка або сплатою митних зборів, у триденний строк після його передачі органу. Передача дарунка здійснюється в адміністративному приміщенні органу, про що складається акт приймання-передачі згідно з встановленою формою. Операції, пов'язані з передачею дарунка органу, відображаються в бухгалтерському обліку відповідно до законодавства.

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо одержання подарунків, приймає рішення на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, то ці рішення вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на них розповсюджуються положення статті 67 Законом України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», тобто таке рішення підлягає скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування.

Законодавством (зокрема, у статті 24 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції») передбачено алгоритм дій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка:

- 1) відмовитися від пропозиції;
- 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
- 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників;
- 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

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

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

Методичними рекомендаціями щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [114] передбачено, що якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила за місцем свого проживання або під час її перебування у громадських місцях, чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно повідомити про це правоохоронні органи. Цю норму варто закріпити на рівні закону, адже наразі не врегульовано питання як саме себе має вести особа, якщо вона знайшла подарунок за місцем свого проживання або перебування.

У випадку наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до Національного агентства, яке надає відповідне роз'яснення. В той же час, законодавством не передбачено моделі поведінки особи з подарунком до моменту одержання роз'яснення НАЗК.

Адміністративна відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків передбачена статтею 172-5 КпАП України, де визначено, що порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з

конфіскацією такого подарунка. Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за таке ж порушення, тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Отже, обмеження і заборони щодо одержання подарунків державними службовцями належить до групи майнових обмежень і заборон, і можна вважати, що стан його нормативно-правового регулювання є задовільним і деталізованим, проте, все одно виникають складнощі під час застосування відповідних правових норм (зокрема, щодо наявності оціночних понять, поведінки особи з подарунком до моменту вилучення правоохоронними органами, одержання роз'яснення НАЗК).

2.3. Обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності слід розглядати як різновид змішаних обмежень і заборон (поєднуються окремі аспекти особистих і майнових). Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності передбачене статтею 25 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції». Це обмеження полягає в тому, що особам, уповноваженим на виконання функцій або місцевого самоврядування забороняється:

- 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської

практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

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

Це обмеження не поширюється на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України. Слід звернути увагу на розширення переліку осіб, на кого не поширюється дія обмеження щодо суміщення і сумісництва (у грудні 2019 року, відповідно до Закону України від 03 грудня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питання сумісництва працівників патронатної служби Верховної Ради України» [144]). Відповідно до статті 136 Конституції України [145], представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, депутати якої обираються на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Статус депутатів місцевих рад визначено Законом України від 11 липня 2002 року «Про статус депутатів місцевих рад», і до яких належать депутати сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради і є представником інтересів територіальної громади села, селища, міста чи їх громад, який відповідно до

Конституції України і закону про місцеві вибори обирається на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування на строк, встановлений Конституцією України. На постійній основі працює у відповідній раді депутат місцевої ради, обраний секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради; депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету – може працювати в раді на постійній основі (за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад). Присяжним, відповідно до статті 63 Закону України від 02 червня 2016 року «Про судоустрій і статус суддів» [146] є особа, яка у випадках, визначених процесуальним законом, та за її згодою вирішує справи у складі суду разом із суддею або залучається до здійснення правосуддя. Присяжним може бути громадянин України, який досяг тридцятирічного віку і постійно проживає на території, на яку поширюється юрисдикція відповідного окружного суду, якщо інше не визначено законом. Наявність таких винятків обумовлена тим, що присяжні та названа категорія депутатів здійснюють свої повноваження, не припиняючи основної трудової чи підприємницької діяльності, а тому їх не забороняється займатися іншою оплачуваною діяльністю та одержувати прибуток. Зміни, що були внесені у грудні 2019 року до Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» щодо розширення переліку осіб, на яких не поширюється обмеження щодо сумісництва та суміщення, також обґрунтовані нормативно. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 34 Закону України «Про статус народного депутата України» помічники-консультанти народного депутата України працюють за строковим трудовим договором на постійній основі чи за сумісництвом або на громадських засадах. Згідно зі ст. 92 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» посади працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, помічників-консультантів народних депутатів України належать до посад патронатної служби.

Працівники секретаріатів Голови Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, помічники-консультанти народних депутатів України позбавлені встановлених Законом гарантій державної служби.

Відповідно до статистичних показників, за 2018 рік Національною поліцією України за порушення встановлених законом обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності складено 25 протоколів [132], Національним агентством з питань запобігання корупції – 9 протоколів [133]. Ці показники є значно вищими, аніж показники за іншими видами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Вказане обмеження, і у назві статті, і далі за змістом, містить такі поняття як «сумісництво» і «суміщення», однак нормативно не визначено ні сутність цих понять, ні співвідношення їх між собою. Звертаючись до робіт фахівців у сфері трудового права, можна знайти роз'яснення цих категорій. Так, наприклад, М.Е. Панкін вважає, що сумісництво – це виконання працівником, окрім своєї основної роботи, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час [147, с. 13-14]. На думку О.Я. Петрова, робота за сумісництвом передбачає зайняття, окрім основної, іншої штатної посади або іншої регулярної платної роботи, тобто працівник є учасником двох трудових правовідносин і, відповідно, зобов'язаний виконувати дві трудові функції [148, с. 17]. Характерними особливостями сумісництва є: 1) трудова діяльність за сумісництвом здійснюється на основі договору (контракту); 2) виконання роботи за сумісництвом може здійснюватися як на одному підприємстві, так і на іншому підприємстві (в установі, організації чи у фізичної особи, яка використовує найману працю); 3) трудові договори укладені на одному підприємстві за сумісництвом не є пов'язаними між собою; 4) додаткова робота за сумісництвом здійснюється у вільний від основної роботи час; 5) відповідно до окремої категорії працівників застосовуються обмеження щодо сумісництва, які передбачені в спеціальному законодавстві; 6) оплата праці сумісників провадиться за фактично виконану роботу; 7) під час підрахунку

середньомісячної заробітної плати по основній роботі заробітна за сумісництвом не враховується, окрім відповідної категорії осіб; 8) сумісники мають право на відпустку як за основним місцем роботи так і на роботі за сумісництвом [149, с. 288].

Що ж до суміщення, В.В. Павлов розуміє його як форму організації праці, за якої працівник з його згоди протягом установленої законом тривалості робочого дня або робочої зміни, поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, виконує повністю або частково додаткову роботу за іншою професією чи посадою на одному і тому ж підприємстві (установі, організації), за що отримує відповідну доплату [150, с. 4]. Н.Б. Болотіна вважає, що суміщення – форма організації праці, за якої працівник, за його згодою, протягом робочого дня або робочої зміни поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, виконує додаткову роботу за іншою професією або на іншій посаді на тому ж підприємстві (в установі, організації, за що отримує відповідну плату [151, с. 255]. Тобто, для суміщення характерні такі ознаки: 1) це виконання іншої додаткової роботи, не обумовленої трудовим договором у робочий час; 2) для виконання такої додаткової роботи необхідна згода працівника; 3) відповідна додаткова робота виконується на одному підприємстві; 4) новий трудовий договір не укладається, а робота виконується в межах тих трудових відносин, які вже існували; 5) за суміщення здійснюється доплата до основної заробітної плати; 6) доплата за суміщення враховується при обчисленні середньої заробітної плати для оплати часу щорічної відпустки, додаткових відпусток у зв'язку з навчанням, творчої відпустки, додаткової відпустки працівникам, які мають дітей; 7) робота за суміщенням не впливає на право працівника на відпустку, адже вона виконується одночасно з основною роботою [149, с. 289]. Нормативно визначено Перелік робіт, які не є сумісництвом – відповідно до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженого Наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України,

Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 року № 43 [152]. Таким чином, можна підсумувати, що основна відмінність між сумісництвом і суміщенням полягає в тому, що сумісництво можливе за межами основної тривалості робочого часу, а суміщення – саме під час нормальної, звичайної тривалості робочого часу. Для уникнення термінологічної неясності та плутанини варто закріпити ці дефініції на нормативному рівні.

Враховуючи нормативні положення, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, здебільшого полягає у трьох аспектах, а саме (якщо інше не передбачено Конституцією або законами України):

1) заборона займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) діяльністю;

2) заборона займатися підприємницькою діяльністю;

3) заборона входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків здійснення функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації). Враховуючи зазначені застереження, варто визначитися зі змістом запропонованих категорій.

Перш за все, слід звернути увагу на категорію «іншою оплачуваною діяльністю». Мова йде про будь-який вид зайнятості, відмінний від основної, що передбачає оплату. Так, автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про запобігання корупції» вважають, що оплачуваною діяльністю слід вважати діяльність, за яку особа отримує винагороду, незалежно від того, є вона систематичною чи одноразовою, грошовою чи натуральною, виплачується за трудовою або іншою угодою чи без неї, за виконану роботу чи як аванс, за фізичну роботу чи інтелектуальну, є прямою

чи непрямую, обліковується вона чи ні, сплачує особа з цієї винагороди податки чи не сплачує тощо [122, с. 197], а до її ознак відносять: 1) вона не є підприємницькою діяльністю, а також не є викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною та суддівською практикою, інструкторською практикою із спорту; 2) ця діяльність передбачає активну поведінку – застосування особою своєї праці; 3) за виконану працю особа отримала оплату (винагороду) чи за умовами договору повинна була її отримати; 4) вона, як правило, є систематичною, але може бути і одноразовою, якщо це принесло особі відносно великі доходи [122, с. 200-201].

Як вже зазначалося, виняток із загального правила щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю становить викладацька, наукова та творча діяльність, медична та суддівська практика, інструкторська практика із спорту, визначення сутності та змісту яких є необхідною. Так, відповідно до Закону України від 05 вересня 2017 року «Про освіту» [153], викладацька діяльність – це діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо), та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Нормативно встановлений Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 року № 963 [154]. Відповідно до Закону України від 26 листопада 2015 року «Про наукову і науково-технічну діяльність» [155], науковою діяльністю є інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Творчою діяльністю, відповідно до Закону України від 07 жовтня 1997 року «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» [156] та Закону

України від 14 грудня 2010 року «Про культуру» [157] є індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність. Щодо визначення поняття «медична практика» – ані антикорупційне законодавство, ані законодавство у сфері охорони здоров'я не визначає сутності цього терміну, проте у Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 року № 285 [158] можна знайти визначення «господарська діяльність з медичної практики (медична практика)» – вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами – підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії. Тобто, займатися медичною практикою можуть лише особи, які мають на це спеціальний дозвіл. Із визначенням змісту «інструкторської та суддівської практики із спорту» ситуація дещо складніша, адже нормативні дефініції таких видів діяльності відсутні. В Положенні про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України №2061 від 05 листопада 1999 року [159] інструкторська та суддівська практика названі серед форм спортивно-тренувальної діяльності. Відповідно до Закону України від 24 грудня 1993 року «Про фізичну культуру і спорт» [160], спортивними суддями є фізичні особи, які пройшли спеціальну підготовку і отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів. К. Годуєва, досліджуючи детально поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві, пропонує такі визначення: суддівська практика зі спорту – це професійна діяльність спортивного судді, спрямована на забезпечення дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також достовірності зафіксованих результатів [161, с. 47];

інструкторська практика зі спорту – це професійну діяльність фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також керівництво тренувальною та (або) змагальною роботою спортсменів (команд спортсменів) [161, с. 49], які слід вважати обґрунтованими, однак знову ж таки треба наголосити на необхідності їх нормативного закріплення.

Другий аспект обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності полягає в забороні визначеним особам займатися підприємницькою діяльністю. Відповідно до ст. 42 Господарського кодексу України [162], підприємництво – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку. Слід застерегти, що з цього правила немає винятків (будь-якою підприємницькою діяльністю), а тому, навіть якщо особа, на яку поширюється заборона, займатиметься викладацькою, науковою і творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту, і такі види діяльності носитимуть характер підприємницької діяльності, це слід визнавати порушенням обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. А.Є. Іванова звертає увагу на те, що особа в таких випадках може діяти тільки умисно – усвідомлювати характер своїх дій, активно їх здійснювати, усвідомлювати та бажати настання відповідних наслідків, і метою набуття статусу суб'єкта підприємницької діяльності є саме зайняття підприємницькою діяльністю. Таким чином, факт реєстрації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як суб'єкта підприємницької діяльності вже є порушенням спеціальних обмежень щодо такої діяльності, які встановлені законом

відносно певних осіб, і відповідальність за нього настає незалежно від одержання особою матеріальних чи нематеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг [163, с. 14]. Тобто, якщо в наявності сукупність всіх ознак підприємницької діяльності (самостійність, ініціативність, систематичність, на власний ризик, здійснення суб'єктами господарювання, мета – досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку), то викладацька, наукова і творча діяльність, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту не визнаватиметься дозволеними видами «іншої оплачуваної діяльності», а є забороненими видами діяльності.

І третій аспект обмеження полягає у забороні входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. Підприємство, на підставі ст. 62 Господарського кодексу України – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності. Однак однією формою «підприємства» це обмеження не вичерпується, адже включені до переліку і «організації, що має на меті одержання прибутку». Тобто, організаційно-правова форма значення не має, основне, що передбачається – це мета одержання прибутку. Слід зазначити, що відповідальність за входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, настає незалежно від того, чи було отримано дохід таким підприємством чи організацією, а також незалежно від того чи отримала дохід особа від такої діяльності [114]. Виняток становлять випадки здійснення функцій з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації. Варто звернути увагу, що

законодавством чітко не встановлено переліку ознак, за якими можна віднести підприємства або організації до таких, які мають на меті одержання прибутку. Відповідно до ст. 3 Господарського кодексу України, господарська діяльність, що здійснюється для досягнення економічних і соціальних результатів та з метою одержання прибутку, є підприємництвом, а суб'єкти підприємництва – підприємцями. Господарська діяльність може здійснюватись і без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність). Враховуючи відсутність поняття, що характеризує ознаку прибутковості підприємства, організації, можна зробити висновок, що в тому випадку, коли установчими документами підприємства, організації передбачено одержання прибутку, а також подальший його розподіл між учасниками, їх варто вважати такими, що мають на меті одержання прибутку.

Поширеним є питання щодо можливого порушення особою вимог п.1 ч. 1 ст. 25 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» у разі отримання прибутку від розпорядження власним майном (здача власного майна в оренду, отримання особою доходів у вигляді роялті, дивідендів, страхових виплат і відшкодувань тощо) [164, с. 31]. У зв'язку з цим, необхідно зазначити, що ст. 13 Конституції України визначено «Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки. Усі суб'єкти права власності рівні перед законом»; ст. 41 Конституції України визначає, що «Кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. ... Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним» ; ст. 319 Цивільного кодексу України встановлено, що «1.Власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд. 2. Власник має право вчиняти щодо свого майна будь-які дії, які не суперечать закону. ... 3. Усім власникам забезпечуються рівні умови здійснення своїх прав. ... 5. Власник не може використовувати право власності на шкоду правам, свободам та гідності громадян, інтересам

суспільства, погіршувати екологічну ситуацію та природні якості землі. 6. Держава не втручається у здійснення власником права власності. 7. Діяльність власника може бути обмежена чи припинена або власника може бути зобов'язано допустити до користування його майном інших осіб лише у випадках і в порядку, встановлених законом». Таким чином, можна стверджувати, що нормами чинного законодавства України не встановлені обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави щодо розпорядження своїм майном.

Відповідальність за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності передбачена статтею 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення. В якості санкції передбачено штраф (від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди. А за повторне вчинення такого правопорушення – штраф (від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян) з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Окремо слід звернути увагу на формулювання статті 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що стосується «...крім ... медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту...», що не узгоджується з положеннями статті 25 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», де передбачено «...крім медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту». Помилково можна із формулювання Кодексу України про адміністративні правопорушення зробити висновок, що мова йде про широке розуміння суддівської практики (у будь-яких сферах, наприклад, щодо громадян України, які відповідно до Конституції України та Закону України 02 червня 2016 року «Про судоустрій і статус суддів» [146] призначені суддями, займають штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснюють правосуддя на професійній основі), а не лише суддівської практики зі спорту,

у зв'язку із чим необхідно узгодити і уточнити нормативні положення. Приведення нормативних положень до взаємної узгодженості дозволить уникнути проблем під час їх практичного застосування.

2.4. Обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

Одним із специфічних обмежень, що направлені на запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією є обмеження, що поширюються на державних службовців не лише під час перебування їх на державній службі, а і коли вони припинили свою діяльність. Обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування належать до групи особистих обмежень і заборон (тому що пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях). Встановлення такого обмеження ґрунтується на загальновизнаних міжнародних антикорупційних стандартах, зокрема пунктом «е» ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН від 31 жовтня 2003 року проти корупції передбачено, що антикорупційні заходи можуть встановлюватись через «запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установаження обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд» [165]. Так, відповідно до статті 26 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які

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

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо особи, що звільнилися або іншим чином припинили діяльність, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців;

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

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

Тобто мова йде про тих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які втратили цей статус. Формою втрати такого статусу визначено: 1) звільнення; 2) припинення діяльності іншим чином. Суб'єктом порушення такого обмеження є спеціальний суб'єкт, а саме: не особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а «колишня особа», яка виконувала відповідні функції, «особа, уповноважена на виконання відповідних функцій, якщо вона звільнилася або в інший спосіб (іншим чином) припинила таку діяльність». Таких осіб ще називають «екс-функціонерами» [166, с. 257]. Це обмеження має певні правила визначення часових меж: поширюється на вказану категорію осіб з наступного дня після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування і діє: 1)

протягом року (щодо укладання трудових договорів (контрактів), вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями; представництва інтересів визначених осіб); 2) постійно (щодо розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах інформації).

Таким чином, особа, яка звільнилась з публічної служби, може використати службову інформацію, до якої у неї був доступ, та авторитет державного органу для задоволення власних потреб, наприклад:

а) створити особливо сприятливі умови для установ, підприємств, організацій, де вона планує працювати після завершення публічної служби;

б) використати на новій посаді службову інформацію або інші можливості своєї колишньої посади [131, с. 110].

У Науково-практичний коментарі Закону України «Про запобігання корупції» (за заг. ред. Т.О. Коломоєць та В.К. Колпакова) передбачено, що «незважаючи на те, що у назві статті використовується термін «обмеження», насправді мова йде про заборони («імперативні заборони»), порушення яких передбачає настання для особи негативних наслідків. Ч. 1 ст. 26 Закону містить вказівку на дії, від вчинення яких особа має відмовитися. Така вказівка є абсолютно визначеною й не передбачає жодних «меж» («кордонів», «лімітів») такої поведінки. Тобто «табу» на вчинення перерахованих у п.п. 1-3 ч. 1 цієї ж статті свідчить про те, що насправді законодавець закріпив не «спеціальні обмеження», а заборони, імперативний обов'язок утримуватися від відповідних дій, інакше особа може бути притягнута до юридичної відповідальності» [166, с. 257]. Це ще раз підкреслює необхідність розгляду антикорупційних обмежень і заборон у сукупності та комплексі.

Аналізуючи зміст такого обмеження, слід звернутися до тих положень, які воно охоплює. По-перше, це укладання трудових договорів (контрактів) та вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності. Так, особливості укладання трудових договорів (контрактів) передбачено

Кодексом законів про працю України [167]. Трудовим договором є угода між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якою працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін (ч.1 ст.21 Кодексу законів про працю України). Особливою формою трудового договору є контракт, в якому строк його дії, права, обов'язки і відповідальність сторін (в тому числі матеріальна), умови матеріального забезпечення і організації праці працівника, умови розірвання договору, в тому числі дострокового, можуть встановлюватися угодою сторін. Сфера застосування контракту визначається законами України (ч.3 ст.21 Кодексу законів про працю України). Враховуючи, що обмеження поширюється і на вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності, слід зазначити, що правочин – це дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків (ст.202 Цивільного кодексу України). Однак, антикорупційним законодавством заборонено укладання не будь-яких правочинів, а лише тих, що стосуються підприємницької діяльності (як вже зазначалося самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку). Прикладом таких правочинів можуть бути договори купівлі-продажу, поставки, контракти, міни, лізингу тощо. Важливе значення має і суб'єктний склад таких трудових договорів (контрактів), правочинів у сфері підприємницької діяльності, адже законодавством заборонено укладати їх саме з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо по відношенню до них здійснювалися повноваження з контролю, нагляду або

підготовки чи прийняття відповідних рішень особами, що звільнилися або іншим чином припинили діяльність протягом року до дня такого припинення.

Другим аспектом прояву обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування є заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом. Інформацією, відповідно до Закону України від 02 жовтня 1992 року «Про інформацію» [168] є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. За порядком доступу інформація поділяється на відкриту інформацію та інформацію з обмеженим доступом. Будь-яка інформація є відкритою, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна, таємна та службова інформація. Щодо способів застосування такої інформації (розголошення або використання), слід звернутись до позиції авторів Науково-практичного коментаря до Закону України «Про запобігання корупції», які зазначають, що «розголошення інформації» означає, що особа, якій інформація стала відома у зв'язку зі службовою діяльністю, протиправно передає її стороннім особам, ознайомлює з нею таких осіб або своєю поведінкою створює умови, які надають можливість стороннім особам ознайомитися з відповідними відомостями. «Використання інформації» – це її застосування самою особою, якій ця інформація стала відома, у господарській чи іншій діяльності для отримання вигоди, переваги, іншої користі, у т.ч. шляхом розповсюдження, збуту, а також інші дії, які особа вчиняє за допомогою відповідної інформації або користуючись фактом наявності в неї такої інформації. Слова «у своїх інтересах» розуміються так, що відповідній особі заборонено використовувати інформацію як з корисливих мотивів, так і в інших особистих інтересах та інтересах третіх осіб [122, с. 222]. Враховуючи, що заборона розголошення інформації має

застереження (крім випадків, встановлених законом), можна навести приклад такого винятку. Так, ч. 3 ст. 30 Закону України від 02 жовтня 1992 року «Про інформацію» передбачено, що суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно необхідною. До такої належить інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо.

І третій аспект прояву обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування пов'язаний із представництвом інтересів будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому особа працювали на момент припинення діяльності [169, с. 60]. Представництвом є правовідношення, в якому одна сторона (представник) зобов'язана або має право вчинити правочин від імені другої сторони, яку вона представляє (ст. 237 Цивільного кодексу України). Тобто, особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яка звільнилася або іншим чином припинила діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування заборонено бути представником перед тими особами, де особа працювали на момент припинення діяльності.

Щодо правових наслідків порушення встановленого обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, слід зазначити, що Національне агентство з питань запобігання корупції має звернутись до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину недійсним. Тобто, за наслідками виявлення порушення, трудовий договір (контракт) має бути припинений, а правочини у сфері підприємницької діяльності можуть бути визнані

недійсними. Розглядаючи питання відповідальності за розголошення або використання в інший спосіб інформації, увагу привертає стаття 172-8 Кодексу України про адміністративні правопорушення, що має назву «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», однак стосується вона саме «діючих» осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а не «колишніх», тому саме в цьому випадку застосовуватись не може.

2.5. Обмеження і заборони щодо спільної роботи близьких осіб

Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» у статті 27 містить обмеження спільної роботи близьких осіб, яке також належить до категорії особистих обмежень. Це обмеження поширюється не на всі категорії осіб, уповноважених на виконання функцій держави і місцевого самоврядування, а лише на:

- Президента України, Голову Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, інших керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступників, Голову Служби безпеки України, Генерального прокурора, Голову Національного банку України, його першого заступника та заступника, члена Рада Національного банку України, Голову та інших членів Рахункової палати, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Уповноваженого із захисту державної мови, Голову Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голову Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування;
- військових посадових осіб Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;
- суддів, суддів Конституційного Суду України, Голову, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої ради правосуддя, посадових осіб секретаріату Вищої ради правосуддя, Голову, заступника Голови, членів, інспекторів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадових осіб секретаріату цієї Комісії, посадових осіб Державної судової адміністрації України, присяжних (під час виконання ними обов'язків у суді);
- осіб рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, осіб начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;
- посадових та службових осіб органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;
- Голову, заступника Голови Національного агентства з питань запобігання корупції;
- членів Центральної виборчої комісії;
- поліцейських [57].

Тобто, із загального переліку виключені народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих

рад, сільські, селищні, міські голови; посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим; члени державних колегіальних органів; Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступник, а також особи, які займають посади патронатної служби, визначені Законом України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу», крім осіб, які виконують свої обов'язки на громадських засадах, помічники суддів.

Це обмеження полягає в тому, що зазначені особи не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Слід визначитись із категоріями «близькі особи» та «пряме підпорядкування». Відповідно до нормативної дефініції, близькі особи – це члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у ч. 1 ст. 3 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта. Варто зауважити, що це поняття істотно змінене у законодавстві на підставі Закону України від 02 жовтня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» [170]. Адже, в попередній редакції близькими особами вважалися «особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від

зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта». Автори Науково-практичного коментарю Закону України «Про запобігання корупції» (за загальною редакцією Т.О. Коломоєць та В.К. Колпакова) вважають визначення такого поняття у Законі «невиправдано надмірно ускладненим, лексично і синтаксично неструнким, виключно обтяжливим для сприйняття. У ньому не відображено достатньою мірою правила логіки, юридичних лінгвістики і техніки» [166, с. 17]. Таким чином, оновлене поняття «близькі особи» пояснюється через поняття «члени сім'ї», та шляхом перерахування конкретних осіб, перелік яких також істотно розширений за рахунок двоюрідного брата, двоюрідної сестри, рідного брата та сестри дружини (чоловіка), племінника, племінниці, рідного дядька, рідної тітки, батька та матері дружини (чоловіка) сина (дочки). Відповідно до нормативних положень «членами сім'ї» є:

- особа, яка перебуває у шлюбі із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», та діти зазначеного суб'єкта до досягнення ними повноліття – незалежно від спільного проживання із суб'єктом;

- будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Таким чином, для визначення «членом сім'ї» має значення 1) шлюб; 2) походження дитини; 3) спільне проживання, спільний побут, наявність взаємних прав та обов'язків. Аналізуючи ці складові, слід зазначити, що «спільно проживають» – означає фактичне та/або формально-юридичне

проживання осіб за адресою одного житлового приміщення. «Спільний побут», відповідно до Сімейного кодексу України [171] є однією з ознак сім'ї, ця ознака може мати різноманітні вияви: спільне ведення господарства, влаштування відпочинку, набуття певних речей, затримання певних сімейних традицій тощо [172, с. 102]. Поняття «мають взаємні права і обов'язки» слід розкривати через більш загальні поняття, а саме: правові можливості (права) й належну поведінку, які не просто становлять сутність відносин між людьми, а є взаємними, тобто праву одного кореспондує обов'язок іншого (з обох сторін). Водночас ідеї паритету таких прав та обов'язків, їх особистого (особистісного, інтимного тощо) характеру, достатності указане словосполучення не містить [166, с. 18]. Відсутність хоча б однієї з цих ознак свідчить про неможливість віднесення особи до категорії «членів сім'ї». Виняток становлять особи, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних.

Щодо визначення сутності іншого словосполучення, яке має значення для встановлення змісту обмеження, що досліджується, автори посібника «Публічна служба» вважають, що під «підпорядкуванням» («підпорядкованістю») слід розуміти відносини найвищої організаційної та правової залежності державного органу нижчого рівня від державного органу вищого рівня, підлеглої особи від її керівника, тощо [66, с. 29]. Пряме підпорядкування – це відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням. Слід звернути увагу, що законодавством акцент зроблено саме на «прямому» підпорядкуванні – безпосередніх відносинах керівник–підлеглий (слід відрізняти від просто підпорядкування, непрямого підпорядкування, безпосереднього підпорядкування).

Якщо особи претендують на зайняття вказаних посад, вони зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. О.М. Мороз називає таку вимогу «спеціальним превентивним механізмом» [173, с. 10], адже таке повідомлення має здійснюватись стосовно всіх близьких осіб, які працюють в органі, незалежно від того, яку посаду вони займають (у тому числі якщо призначення на посаду не призведе до відносин безпосереднього підпорядкування).

Це обмеження містить винятки, адже не поширюється на:

- 1) народних засідателів і присяжних;
- 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;
- 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

Якщо детальніше розглядати групи винятків із загального правила, варто звернути увагу, що чинне законодавство вже не містить такого поняття як «народні засідателі», що вимагає внесення відповідних змін до антикорупційного законодавства. Щодо присяжних, на них, відповідно до законодавства, поширюються гарантії незалежності і недоторканності суддів, установлені законом, на час виконання ними обов'язків із здійснення правосуддя. Тобто, присяжні самі нікому не підпорядковуються і, по суті, не мають нікого у підпорядкуванні. Хто належить до «виборних осіб», визначено законодавством, де передбачений конкретний і вичерпний їх перелік: Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови. Визначаючи дефініцію «сільські населені пункти», слід звернутись до законодавства, де можна знайти норму, відповідно до якої населені пункти, які є на території Української РСР, поділяються на міські і сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських

– села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості [174]. До гірських населених пунктів належать міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність [175].

Законодавство містить алгоритм дій особи у разі виникнення обставин, що порушують обмеження спільної роботи близьких осіб:

1) відповідні особи, близькі їм особи добровільно вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк;

2) якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування;

3) у разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Обмеження спільної роботи близьких осіб (передбачене статтею 27 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції») за змістом співпадає з обмеженням щодо призначення на посаду (передбаченим статтею 32 Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу»). Аналізуючи відповідну норму («..у разі виникнення обставин, що призводять до порушення вимог частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк. Якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів до їх усунення...»), автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про державну службу» зазначають, що в законі не уточнено з якого саме моменту відраховується цей строк [46, с. 268]. Слід визнати за доцільне застосування аналогічної норми в Законі України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» («...в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають

переведенню...») та уточнення положень Закону України «Про державну службу».

Окрім того, слід звернути увагу, що перебування тих осіб, на яких поширюється обмеження спільної роботи близьких осіб у прямому підпорядкуванні, можна розглядати як прояв реального конфлікту інтересів. Антикорупційним законодавством встановлено такі легальні дефініції: «потенційний конфлікт інтересів» – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; «реальний конфлікт інтересів» – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [57]. За вказані дії передбачена відповідальність статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», відповідно до якої неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян; а вчинення таких порушень повторно тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Висновки до розділу 2

1. Обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища належать до змішаного типу обмежень і заборон, тому що стосуються і особистих (пов'язані із особою, із використанням нею своїх повноважень), і майнових аспектів (пов'язані із неправомірною «майновою» вигодою). Для визначення наявності специфічної мети (одержання неправомірної вигоди) необхідна сукупність двох обов'язкових елементів: 1) визначеного предмету (грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру) та 2) специфічного діяння у визначеній формі (обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав). Переліку можливих форм використання службових повноважень або службового становища з метою одержання неправомірної вигоди законодавством не встановлено.

2. Обмеження і заборони щодо одержання подарунків державними службовцями належать до групи майнових обмежень і заборон. Законодавець розмежовує поняття «подарунок» та «неправомірна вигода», не ототожнюючи їх. Враховуючи визначення поняття «подарунок», можна запропонувати такі його ознаки: 1) має майновий зміст, тому вигоди нематеріального чи негрошового характеру не належать до подарунків; 2) предметом можуть бути грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи; 3) надається/одержується безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

3. Обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності слід розглядати як різновид змішаних обмежень і заборон (поєднуються окремі аспекти особистих і майнових). Основна відмінність між сумісництвом і суміщенням полягає в тому, що сумісництво можливе за межами основної тривалості робочого часу, а суміщення – саме під час

нормальної, звичайної тривалості робочого часу. Для уникнення термінологічної неясності та плутанини варто закріпити ці дефініції на нормативному рівні.

4. Обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування належать до групи особистих обмежень і заборон (тому що пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях). Проявами таких обмежень і заборон є: 1) заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з особами, щодо яких державні службовці здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень; 2) заборона розголошувати або використовувати у своїх інтересах інформацію, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; 3) заборона представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Це обмеження має певні правила визначення часових меж: поширюється на вказану категорію осіб з наступного дня після припинення діяльності, і діє: 1) протягом року (щодо укладання трудових договорів (контрактів), вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями; представництва інтересів визначених осіб); 2) постійно (щодо розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах інформації).

5. Обмеження спільної роботи близьких осіб належить до категорії особистих обмежень. Це обмеження полягає в тому, що зазначені особи не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Законодавство містить алгоритм дій особи у разі виникнення обставин, що порушують обмеження спільної роботи близьких осіб.

РОЗДІЛ 3 ОСНОВНІ НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ ОБМЕЖЕНЬ І ЗАБОРОН ЯК ЗАСОБІВ ЗАПОБІГАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З КОРУПЦІЄЮ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією

Правова система кожної країни має власні своєрідні та особливі риси, у зв'язку з чим, нормативне регулювання окремих сфер суспільного життя в кожній країні також є своєрідним і особливим, тому проведення правового аналізу зарубіжного досвіду нормативного регулювання в певній сфері суспільних відносин сприяє побудові ефективної системи відповідного напрямку. Дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання та застосування норм у окремих галузях суспільних відносин виконує не лише інформативну функцію, а й функцію забезпечення підвищення ефективності дії вітчизняної моделі аналогічних галузей суспільних відносин – адже він апробований часом, практикою застосування, певними суб'єктами, тому вивчення зарубіжного досвіду правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією є не тільки важливою частиною дослідження, а й корисним підґрунтям для вдосконалення, поліпшення, ефективного розвитку вітчизняної аналогічної сфери.

Слід зауважити, що правовий аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, сприяє виокремленню можливостей його запозичення для України, вдосконалення

вітчизняного законодавства у визначеній сфері, практики його застосування. Проте суцільне «перенесення» правових норм із зарубіжного законодавства до вітчизняного не створить бажаного ефекту вдосконалення, а може мати й негативні наслідки, тому неодмінним має бути виважений підхід у запозиченні – лише правовий аналіз, порівняння із вітчизняним досвідом, врахування історичних особливостей, національних традицій правотворення й правозастосування, в тому числі і у антикорупційній сфері, дозволить отримати якнайкращий результат.

Досліджуючи зарубіжний досвід, окремо слід зосередити увагу на міжнародних документах, які закріплюють статус державних посадових осіб та визначають загальні принципи їх діяльності, в тому числі і встановлюють обмеження і заборони як засоби запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Адже Україна є учасницею низки багатосторонніх міжнародних моніторингових механізмів, метою діяльності яких є забезпечення додержання державами-учасницями положень антикорупційних конвенцій, зокрема: Групи держав проти корупції; Конференції Держав-учасниць Конвенції ООН проти корупції; Мережі Організації Економічного співробітництва та розвитку по боротьбі з корупцією для Східної Європи та Центральної Азії [176, с. 4]. Так, наприклад у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб [177] закріплені положення щодо заборони державним посадовим особам використовувати своє офіційне становище для невиправданого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей (п. 4); заборони щодо участі в угодах та зайняття становища, виконання функцій, переслідування фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, несумісних з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням (п. 4); обмеження щодо виникнення конфлікту інтересів – у випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів (п. 5); заборони

використовувати державні грошові кошти, власність, послуги або інформацію, отриману ними при виконанні службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням ними службових функцій (п. 6); обмеження після припинення діяльності – обов'язок державних посадових осіб діяти відповідно до заходів для того, щоб після виходу зі своїх офіційних посад вони не зловживали своїм колишнім службовим становищем (п. 7); обмеження щодо одержання подарунків – державні посадові особи не домагаються і не отримують, прямо або опосередковано, будь-яких подарунків або інших знаків уваги, які можуть впливати на виконання ними своїх функцій, здійснення своїх обов'язків і прийняття рішень (п. 9) тощо. Ці положення у повній мірі відображені у вітчизняному законодавстві, що підтверджує відповідність його міжнародним нормам. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [165] (метою якої є сприяння вжиттю й посиленню заходів, спрямованих на більш ефективне й дієве запобігання корупції та боротьбу з нею; заохочення, сприяння та підтримка міжнародного співробітництва й технічної допомоги в запобіганні корупції та в боротьбі з нею, зокрема в поверненні активів; заохочення чесності, відповідальності й належного управління громадськими справами й державним майном) також закріплює загальні засади щодо встановлення обмежень і заборон для державних службовців. Так, відповідно до статті 5 вказаної Конвенції, кожна Держава-учасниця, згідно з основоположними принципами своєї правової системи, розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і яка відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами й державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності. Кожна Держава-учасниця прагне встановлювати й заохочувати ефективні види практики, спрямовані на запобігання корупції. Кожна Держава-учасниця прагне періодично проводити оцінку відповідних правових інструментів й адміністративних заходів з метою визначення їхньої адекватності з точки зору запобігання

корупції та боротьби з нею. Держави-учасниці, у належних випадках і згідно з основоположними принципами своїх правових систем, взаємодіють одна з одною та з відповідними міжнародними й регіональними організаціями в розробленні заходів та сприянні їм. Ця взаємодія може включати участь у міжнародних програмах і проектах, спрямованих на запобігання корупції. У Кримінальній конвенції про боротьбу з корупцією [178] з огляду на прийняття Комітетом міністрів на своєму 102-му засіданні 4 травня 1998 року резолюції (98) 7, що дозволяє укладення часткової та розширеної угоди про створення «Групи держав проти корупції (ГРЕКО)» [179], яка спрямовуватиме свою діяльність на розширення можливостей її членів у галузі боротьби із корупцією шляхом здійснення контролю за виконанням ними своїх зобов'язань у цій галузі, також передбачені певні антикорупційні механізми, зокрема заходи, яких необхідно вжити на національному рівні, серед них: вимоги до встановлення відповідальності (кримінальної) за хабарництво у публічній та приватній сферах, зловживання впливом, відмивання доходів, отриманих від злочинів, пов'язаних із корупцією тощо. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією [180] закріплює вимоги щодо відтворення у внутрішньому національному законодавстві ефективних засобів правового захисту осіб, яким заподіяно шкоду внаслідок корупційних дій, з метою надання таким особам можливості захищати свої права та інтереси, включаючи можливість отримання компенсації за заподіяну шкоду.

Визначення окремих обмежень і заборон як засобів запобігання корупції передбачено у Модельному кодексі поведінки державних службовців, затвердженому Рекомендацією № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнятою Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [181]. Так, наприклад, відповідно до статті 14, державний службовець, який займає посаду, на якій його чи її посадові обов'язки можуть вплинути на його чи її особисті чи персональні інтереси, цілком законно зобов'язаний повідомляти після свого призначення з певною

періодичністю про це, а також про кожний випадок, коли відбувають будь-які зміни щодо суті та величини цих інтересів. Особливості щодо несумісності інтересів (публічних і приватних) державного службовця передбачені статтею 15, відповідно до якої державний службовець не повинен брати участь у будь-яких діях чи угодах чи займати будь-яку посади чи здійснювати функцію на платній чи безоплатній основі, яка є несумісною з або перешкоджає у належному виконанні його чи її обов'язків державного службовця. Якщо існує ситуація де нечітко зрозуміло, яка діяльність є сумісною, він чи вона повинні звернутись за порадою до свого керівника. Окрім того, виходячи з положень міжнародного законодавства, державний службовець повинен бути зобов'язаним повідомляти або отримувати дозвіл від свого керівника для того, щоб здійснювати певну діяльність, на платній чи безоплатній основі чи займати певні посади чи виконувати функції поза своїми основними посадовими обов'язками. Також державний службовець повинен виконувати законну вимогу щодо інформування про своє членство чи належність до організації, якщо таке може перешкоджати йому чи їй належним чином виконувати свої посадові обов'язки. Окремо встановлено обмеження щодо політичної діяльності законно встановлених щодо певних категорій державних службовців через становище, що вони займають, або природу їх обов'язків (стаття 16). Досить детально визначено обмеження щодо одержання подарунків державними службовцями. Так, державний службовець не повинен вимагати чи приймати дарунки, послуги, гостинність, або будь-які інші переваги для себе чи своєї сім'ї, близьких родичів і друзів, або осіб чи організацій, з якими він чи вона має чи мав бізнесові чи політичні стосунки, що може вплинути чи уможливити вплив на безсторонність, з якою він чи вона виконують свої обов'язки, або може бути чи виглядає як нагорода, що стосується його чи її повноважень. Це не стосується традиційної гостинності та незначних дарунків. Якщо державний службовець має сумнів щодо того, чи він чи вона може прийняти дарунок чи гостинність, він чи вона повинні звернутись за порадою до свого керівника (стаття 18).

Окрім того, передбачений і алгоритм реакції на неприйнятні пропозиції: якщо державному службовцю пропонують неналежну перевагу, він чи вона повинні вжити наступних заходів, щоб захистити себе (1) відмовитись від переваги; 2) не має потреби приймати її для використання як доказ; спробувати ідентифікувати особу, що зробила пропозицію; 3) уникати тривалих контактів, але знання про причини пропозиції можуть бути корисні під час доказування; 4) якщо неможливо відмовитись від подарунка або повернути його, особі, що його надала, він повинен бути збереженим, але протягом як можна коротшого періоду часу; 5) отримати свідків, якщо це можливо, таких як колеги, що працюють поряд; 6) приготувати як можна швидше письмову доповідню щодо спроби, бажано у офіційному блокноті; 7) повідомити про спробу як можна швидше своєму керівнику або безпосередньо правоохоронним органам; 8) продовжувати працювати нормально, особливо щодо справ, які мають стосунок до зробленої пропозиції (стаття 19). Схожий перелік вимог відображений і у вітчизняному антикорупційному законодавстві.

Звертаючись до статистичних показників, слід зазначити, що в 2019 році у дослідженні «Індекс сприйняття корупції» (CPI) Україна здобула 30 балів зі 100 можливих і посіла 126-те місце зі 180 країн. Індекс сприйняття корупції (Corruption Perceptions Index, CPI) – це дослідження антикорупційної мережі Transparency International з 1995 року. CPI є найвідомішим показником корупції у всьому світі. Індекс є оцінкою від 0 (дуже високий рівень корупції) до 100 (вкрай низький рівень корупції) та вказує на рівень сприйняття корупції у державному секторі країни або території. Так, Україна повернулася на рівень 2017 року, поруч у рейтингу – Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Україна з-поміж сусідів випереджає Росію, яка зберегла свої позиції (28 балів, 137 місце). Очікувано серед сусідів лідирує Польща (58 балів, 41 місце) та Словаччина (50 балів, 59 місце). Білорусь додала один пункт і тепер має 45 балів та 66 місце. Також, цього року спостерігається зниження індексу у сусідів: Румунія – мінус 3 бали,

Угорщина – на 2, Молдова на 1. Лідери СРІ суттєво не змінилися. На першому місці – Нова Зеландія та Данія, які набрали по 87 балів. Примітно, що 8 з 10 країн у першій десятці – представниці Західної та Північної Європи. У кінці списку опинилися країни, у яких вже тривалий час нестабільна політична ситуація, військові конфлікти та де уряди частково контролюють територію країни – Сомалі (9), Південний Судан (12) і Сирія (13) [182].

Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням можна запропонувати розглядати за тривекторною системою: американський вектор, європейський вектор та азійський вектор, що допоможе відобразити особливості антикорупційної політики у різних країнах.

Розглядаючи американський вектор встановлення обмежень і заборон як засобів запобігання корупції, слід зазначити, що у системі законодавства США відсутній єдиний федеральний закон, який би регламентував застосування антикорупційних механізмів всередині країни, однак відповідні положення можна знайти у окремих нормативно-правових актах, зокрема: Законі про неправдиві звіти (1863 року); Законі про фондові біржі (1934 року); Кодексі законів США (1952 року), розділ 18 глава 63 «Поштове та інші види шахрайства»; Кодексі внутрішніх доходів (1954 року), Законі про звітність щодо валютних та міжнародних операцій (1970 року), Законі про іноземну корупційну практику (1977 року), Акті про етику поведінки державних службовців (1978 року) тощо. 5 травня 1977 року було прийнято Закон про корупцію за кордоном (Foreign Corrupt Practices Act) – федеральний закон про боротьбу з корупцією у міжнародній діяльності, який має екстериторіальну дію, тобто його юрисдикція поширюється за територію США [183]. Дослідники особливостей запобігання і протидії проявам корупції як елемента модернізації системи державної служби зазначають, що законодавство про державну службу в США мало відрізняється від відповідного законодавства європейських країн та передбачає стандартні

заборони та обмеження, що містяться в законах усіх демократичних держав. Так, 17 жовтня 1990 року був підписаний виконавчий наказ Президента США №12731, яким підтверджено ухвалені раніше, але модернізовані акти, за допомогою яких уведено в дію обов'язкові для всіх чиновників виконавчої влади США загальні принципи етичної поведінки членів уряду і державних службовців. Власне, такі принципи є досить конкретними юридичними і моральноетичними вимогами щодо чиновників вищого рангу і рядових державних службовців [184, с. 54-55]. Так, для американських службовців встановлено категоричну заборону у будь-якій формі приймати подарунки від будь-яких осіб чи групи осіб, які домагаються від них здійснення офіційних дій, або мають з ними будь-які спільні справи чи здійснюють діяльність, що регулюється органом, у якому працюють ці службовці. Забороняється також одержувати подарунки від осіб, інтереси яких значною мірою залежать від виконання чи невиконання цими службовцями своїх посадових обов'язків [185, с. 146]. Окремо встановлюються межі вартості подарунків, які можуть бути отримані окремими посадовими особами. Так, вартість подарунків, отримуваних сенатором з інших джерел (у тому числі від родичів) протягом року, не повинна перевищувати у сукупності 300 доларів. Подарунки, загальна вартість яких становить менше 75 доларів, не декларуються. Член палати представників Конгресу США має право отримувати подарунки протягом календарного року загальною вартістю не більше 250 доларів з одного джерела. Кожні три роки цей ліміт переглядається [186, с. 105].

Особливістю законодавства США є чітке визначення що охоплюється поняттям «подарунок», а також які винятки передбачені із загального правила. Так, Зводом федеральних нормативних актів №5, частина 2635 у редакції 76 FR 38547 зі змінами та доповненнями [187], визначено, що подарунок – грошова винагорода, послуга, знижка, розважальний захід, організація прийому гостей, позика, відмова від будь-яких дій чи інших дій або предметів, які можуть мати грошовий вигляд. Дане визначення включає

послуги або оплати витрат, пов'язаних з навчанням, транспортом, місцевими поїздками, житлом та харчуванням, наданими в натуральній формі, у вигляді придбання авіаквитка, здійснення авансового платежу або відшкодування понесених витрат. Дане визначення не поширюється на:

- легкі закуски та освіжаючі напої, такі як фруктовий сік, кава з булочкою і т. п., які подаються в помірній кількості окремо від основного прийому їжі;

- вітальні листівки та предмети, що мають незначну внутрішню вартість, такі як почесні значки, сертифікати та пам'ятні подарунки, призначені виключно для презентації компаній чи організацій;

- кредити від банків та інших фінансових установ на умовах, доступних для необмеженого кола осіб;

- спеціальні можливості та привілеї, включаючи пільгові ціни та комерційні знижки, доступні для необмеженої кількості осіб або для певної категорії осіб, таких як всі співробітники державних установ або всіх представників збройних сил і прирівняних до них структур, з обмеженням або без обмеження за територіальним ознакою;

- нагороди та призи, виділені для переможців конкурсів або громадських заходів, у тому числі на підставі випадкового вибору, крім випадків, що передбачають участь державного службовця у відповідному заході з метою виконання його службових обов'язків;

- пенсійне забезпечення та інші соціальні пільги, права на які отримуються в результаті безперервної участі в програмах соціального забезпечення та матеріального заохочення працівників на місці попередньої роботи;

- товари, послуги, заходи і т. п, оплата яких проводиться за рахунок держави або гарантується державою на основі державних контрактів;

- подарунки, отримані урядом на підставі передбачених законом особливих повноважень;

- інші предмети, послуги, заходи і т. п., оплачені державним службовцем відповідно до їх ринкової вартості. Такий досвід чіткої регламентації подарунка для державних службовців та вичерпного переліку винятків із загального правила слід визнати позитивним, адже мінімізує можливі зловживання правом.

Своєрідним в США є поєднання заборони суміщення або сумісництва державної служби з іншими видами діяльності та заборона після припинення державної служби. Таке поєднання полягає в тому, що «перші» посадові особи державної влади не мають права володіти або керувати підприємствами, що працюють у сфері впливу їх міністерств. Така заборона зберігає дію протягом 3 років після залишення відповідної посади. Нестандартною для вітчизняного законодавства слід визнати американську норму, за якою посадовець, який зустрічався в ресторані зі своїм другом-підприємцем, зобов'язаний повідомити про це свого безпосереднього керівника [185, с. 146]. Що стосується дозволеного сумісництва, то законодавством США чітко встановлено межу доходу за додатковим місцем роботи, який не повинен перевищувати 15 % посадового окладу державного службовця за основним місцем роботи. Це обмеження поширюється на посадових осіб усіх трьох гілок влади, за винятком членів Сенату США. Ще передбачене нормативне положення щодо обмеження діяльності колишніх державних службовців після виходу їх на пенсію. Так, якщо державний службовець, перебуваючи на службі, «особисто і істотно» брав участь як посадова особа у вирішенні конкретних проблем, він не має права після виходу у відставку представляти чийсь інтереси у відносинах з органами виконавчої влади для вирішення таких же питань. Ця заборона є постійною і поширює свою дію на будь-яке відомство, орган або суд. Якщо ж колишній державний службовець «особисто і істотно» не займався певним колом обов'язків, проте такі обов'язки фактично належали до його компетенції в останній рік проходження служби, він втрачає право займатися зазначеною практикою на період 2 роки після звільнення [186, с. 104]. Сумісництво та

суміщення державного службовця в США з іншими видами діяльності виражається через поєднання комплексу обмежень і заборон у цій сфері, а саме:

- заборона на роботу за сумісництвом та іншою зовнішньою діяльністю, що вступає в протиріччя з посадовими обов'язками державного службовця;

- вимога державного органу про отримання попереднього дозволу на роботу за сумісництвом або іншою зовнішньою діяльністю;

- обмеження на отримання додаткового доходу поза державною установою, передбачені для ряду державних службовців, які призначаються президентом, та інших службовців, які призначаються на займаних ними посадах не на загальних підставах;

- обмеження на відшкодування та безоплатні послуги у якості свідка-експерта;

- обмеження на членство в професійних організаціях;

- обмеження на відшкодування та безоплатну діяльність, пов'язану з навчанням, усними виступами та публікаціями;

- обмеження на діяльність, пов'язану із залученням коштів [187].

Аналізуючи законодавство Канади, можна звернути увагу на сукупність правил і рекомендацій, які стосуються поведінки Членів Парламенту при зіткненні їхніх політичних і економічних інтересів. Для таких осіб встановлено категоричну заборону використовувати свої службові повноваження та функції у діях, які прямо чи опосередковано можуть стосуватися їхніх особистих інтересів, інтересів членів їх сім'ї чи третіх осіб. Жоден законодавець не має права використовувати свій статус для впливу або спроби впливу на рішення інших осіб для того, щоб отримати власну вигоду, вигоду для членів сім'ї чи третіх осіб. Аналогічні жорсткі обмеження накладаються на використання службової інформації, яка стала відома парламентарію через сферу діяльності. Окремо передбачено заборону брати прямо чи опосередковано будь-які подарунки або персональні винагороди,

якщо вони пов'язані з його службовою діяльністю. Виняток становлять перераховані у законах Канади «Про Парламент» та «Про заробітну плату» розміри оплати праці та надані привілеї законодавцям. Заборона на подарунки та винагороди не поширюється у випадку, якщо вони отримані відповідно до протокольних заходів, є виявом розумної поваги або є загальноприйнятими нормами гостинності щодо законодавця, який виконує свої службові обов'язки. Якщо вартість подібних подарунків чи винагород перевищує 250 доларів, або якщо вони отримані з одного й того ж джерела протягом року, член законодавчого органу зобов'язаний письмово протягом тридцяти днів з моменту отримання повідомити про це канцлера з етичних питань. У поясненні потрібно зазначити походження подарунків чи винагород, джерело та обставини їх отримання. Канцлер на підставі отриманого пояснення доводить інформацію до громадськості з наданням можливості перевірки викладеного. Депутату Парламенту забороняється отримувати прибутки від державних фірм і корпорацій за винятком тих випадків, коли, за висновком канцлера з етичних питань, отримувані депутатом відсотки прибутку не спричинять до суперечностей з його громадськими обов'язками та не позначаться на його діяльності. Категорично забороняється одержувати члену Парламенту прибутки від приватних установ, які зайняті у сфері надання послуг та реалізації товарів. У разі, якщо до обрання членом Парламенту особа займалася бізнесом, після набуття статусу парламентаря, вона зобов'язана передати свої права на управління власністю та прибутками довіреній особі. Умови передання прав та конкретні довірені особи узгоджуються з канцлером з етичних питань [184, 56-57]. У Канаді міністрам заборонено протягом двох років працювати або ж представляти інтереси будь-якої особи, з якою вони мали «значущі офіційні відносини». Стосовно ж інших «призначених посадових осіб» такі заборони поширюються на період одного року з моменту припинення публічно-владних відносин [188]. Так, слід відзначити як позитивний приклад наявність спеціальної посадової особи – канцлера з етичних питань, основні

повноваження якого полягають у контролі за дотриманням державними службовцями встановлених обмежень і заборон.

Європейський вектор правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, характеризується поєднанням законодавчих особливостей встановлення обмежень і заборон для державних службовців в країнах Північної Європи (які за дослідженням та статичними показниками мають найнижчий рівень корупції у світі), Західної Європи, Південної Європи та Східної Європи (серед яких і Україна). Так, безумовно, заслуговує на увагу досвід протидії корупції Фінляндії, у якої, за міжнародними оцінками, один з найвищих антикорупційних рейтингів, а у рейтингу міжнародної організації Transparency International у 2017 році – одна із лідерів. Основні антикорупційні принципи Фінської держави – прозорість процесу виконання влади, забезпечення законності в державній адміністрації, відповідальність і добропорядність державних посадових осіб і службовців – закріплені в Конституції. Державна політика профілактики і припинення корупції викладена у загальнонаціональній Програмі по боротьбі зі злочинами в економічній сфері. Інші спеціалізовані антикорупційні проекти, а також спеціальні правоохоронні служби в країні відсутні. Відповідно до Закону «Про державних службовців», чиновникам забороняється приймати подарунки, частування, користуватися послугами розважального характеру за рахунок зацікавлених осіб, на проходження справ яких вони можуть вплинути. Вищі посадові особи країни (у тому числі члени Уряду та депутати парламенту) зобов'язані періодично представляти декларації про свої доходи та їх джерела, які зазвичай мають публічний розголос [189]. Тобто, здебільшого, законодавство Фінляндії має профілактичний та превентивний характер, а високий рівень його дотримання сприяє ефективності антикорупційної політики країни загалом та визнання її однією з найменш корумпованих на світовій арені.

У Німеччині законодавством (не враховуючи конкретні специфічні функції) встановлено основний обов'язок державних службовців – неупереджене і справедливе виконання своїх завдань задля задоволення інтересів всього суспільства. Окрім того, державні службовці несуть повну персональну відповідальність за правомірність своїх дій із виконання службових обов'язків. Щодо одержання подарунків, у Німеччині встановлена заборона на їх отримання державними службовцями, а члени парламенту зобов'язані декларувати подарунки вартістю понад 5000 євро [190, с. 36]. Законодавством встановлюється заборона щодо розголошення інформації після припинення державної служби – державний службовець повинен тримати в таємниці відомості й факти, які стосуються його службової діяльності. Особливістю такої заборони є те, що без наявності дозволу (який надає керівник служби чи керівник служби з останнього місця роботи), державний службовець не має права давати показання чи робити заяви за фактами і відомостями, що становили таємницю його службової діяльності навіть у суді. У вітчизняному законодавстві є аналог такої заборони (позиціонується як обмеження після припинення державної служби), проте він не містить у собі такої процедури як звернення до керівника за дозволом про розголошення службової інформації. Також законодавством Німеччини передбачено аналог вітчизняного обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (також передбачається виняток із загального правила щодо тих напрямів, де можуть реалізовувати себе державні службовці), проте є певні відмінності. Так, для іншої роботи державного службовця, крім служби, потрібно одержати попередній дозвіл вищої службової інстанції. Дозволу не потрібно лише для: прийняття опікунства, догляду за хворим чи немічним, реалізації обов'язків з виконання заповіту, реалізації вільної професії, управління власним майном, діяльності, пов'язаної з навчанням і дослідженнями у наукових інститутах і установах. В той же час, державні службовці, відповідно до закону, не можуть займатися будь-якою підприємницькою діяльністю особисто, через довірених осіб, у

тому числі брати участь у діяльності правління, наглядової ради чи в іншому органі, товаристві або підприємстві будь-якої іншої організаційно-правової форми. Додаткові розпорядження про порядок сумісництва державних службовців видає федеральний уряд шляхом прийняття постанов, що мають законодавчу силу. У таких постановах визначається, яка діяльність розглядається як державна служба або прирівнюється до неї; чи має державний службовець одержувати винагороду за діяльність не за основним місцем роботи; які категорії державних службовців зобов'язані одержувати дозвіл і т. ін. Наприклад, відповідно до постанови уряду від 12 листопада 1987 року побічною є будь-яка діяльність, що не входить до основного кола обов'язків, незалежно від того, здійснюється вона за місцем служби чи поза нею. Виконання різноманітних почесних обов'язків не вважається побічною діяльністю. Винагородою за побічну діяльність вважається будь-яка грошова сума чи будь-які матеріальні переваги. Визначено граничний розмір винагороди в календарному році для різних категорій службовців. Якщо після припинення службових правовідносин державний службовець займається роботою, яка пов'язана з його службовою діяльністю (в останні п'ять років перед закінченням служби), він повинен заявити про це за місцем останньої служби. Його трудова діяльність має бути заборонена, якщо є побоювання, що вона завдає шкоди службовим інтересам. Заборона виноситься останньою вищою службовою інстанцією державного службовця і втрачає силу після закінчення п'яти років з моменту закінчення службових правовідносин [184, с. 36-38].

У законодавстві Великобританії також встановлюються положення, що стосуються заборон і обмежень у сфері одержання подарунків державними службовцями. Законодавець диференційовано підійшов до вирішення такого питання: так, особа, що обіймає політичну посаду, не має права отримувати подарунки, вартість яких перевищує 140 фунтів стерлінгів (тобто встановлюється обмеження по сумі одержуваного подарунку, як і у вітчизняному законодавстві), а державні службовці та члени парламенту

взагалі не мають права отримувати будь-які подарунки (українським законодавством такого правила не передбачено) [191, с. 5]. Окрім того, законодавчо встановлюються правила щодо декларування таких подарунків: будь-які подарунки, послуги, винагороди, отримані членом парламенту або його «подружжям чи партнером», вартість яких перевищує 1% зарплати парламентаря, якщо вони будь-яким чином стосуються членства у палаті парламенту, декларуються; до того ж, має враховуватися джерело надходження відповідного подарунку – якщо сукупна вартість таких подарунків, отриманих з одного джерела, перевищує 1% порогової суми [190, с. 17]. Тобто, британський законодавець комбінує обмеження і заборону для належного врегулювання відносин щодо одержання подарунків державними службовцями.

До того ж, у законодавстві окремих європейських країн встановлюється обмеження щодо обіймання певних посад та зайняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця (так само як і у вітчизняному, однак із певними особливостями). Так, в Іспанії та Португалії протягом, відповідно, 2 та 3 років після припинення таких повноважень, особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа. Подібні обмеження для державних службовців встановлено і законодавством Італії, Польщі (1 рік, до того ж у разі звільнення з політичної посади, особа, що її обіймала повинна отримати офіційну згоду на працевлаштування у приватній компанії за місцем роботи), Франції (5 років) та Великобританії (2 роки) [192, с. 9]. Тобто, за досвідом інших європейських країн, можна відмітити дещо підвищений (порівняно з українським) строк дії обмеження щодо обіймання певних посад та зайняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця.

Згідно із Законом Республіки Молдова від 04 липня 2008 року «Про державну посаду та статус державного службовця» встановлюється заборона щодо сумісництва і суміщення з іншими видами діяльності (п. «с» ч. 2 ст. 25). Так, державний службовець не може здійснювати іншу оплачувану діяльність за індивідуальним трудовим або іншим цивільно-правовим договором, у господарських товариствах, кооперативах, державних або муніципальних підприємствах, некомерційних організаціях публічного або приватного сектору, діяльність яких підконтрольна, підзвітна чи пов'язана іншим чином з компетенцією органу, в якому він здійснює діяльність, за винятком наукової, викладацької, творчої діяльності [193]. Обмеження щодо одержання подарунків визначені ст. 6-1 Закону Республіки Молдова від 25 квітня 2008 року «Про запобігання корупції та боротьбу з нею» [194]. Відповідно до нормативних положень, державним службовцям забороняється запитувати або приймати подарунки, послуги, пільги, пропозиції або будь-які інші вигоди, призначені для них особисто чи для їхніх сімей, якщо їх пропозиція чи надання прямо або побічно пов'язано з виконанням службових обов'язків. Якщо державним службовцям пропонується подарунок, послуга, пільга, пропозиція або будь-яка інша вигода, вони зобов'язані негайно доповісти про це своєму вищестоящому керівникові і вжити необхідних заходів щодо забезпечення свого захисту, а саме: а) відмовитися від подарунка, послуги, пільги, пропозиції або будь-якої іншої вигоди; б) по можливості впевнитися в наявності свідків, у тому числі з числа колег по службі; в) описати докладно ці дії в спеціальному журналі, що знаходиться у відділі кадрів публічної організації або публічної підвідомчої установи; г) негайно доповісти про таку спробу компетентним органам; д) продовжити роботу належним чином, особливо ту, згідно з якою запропоновано подарунок, послугу, пільгу, пропозицію або будь-яка іншу вигоду. Заборона не застосовується щодо подарунків, отриманих в рамках протокольних заходів, вартість яких не перевищує встановлених Урядом меж. Порядок декларування, оцінки, обліку, зберігання, використання та викупу таких

подарунків регулюється Урядом. Подарунки, вартість яких перевищує встановлені межі, передаються в розпорядження відповідної публічної організації або підвідомчої установи і реєструються в спеціальному журналі, який ведеться кожною публічною організацією або підвідомчою публічною установою. Інформація, що міститься в спеціальному журналі, є відкритою. Якщо державний службовець сплачує різницю вартості речі, отриманої в якості подарунка, він може зберегти її з внесенням відповідного запису в спеціальний журнал під розпис. Таким чином, можна відмітити позитивний досвід в контексті можливості так званого «викупу» державним службовцем подарунка, однак із обов'язковою реєстрацією такої дії, а також можливістю широкого загалу ознайомлюватися із фактами одержання подарунків.

Азійський вектор правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією характеризується «жорсткими» нормами законодавства і не менш «жорсткими» санкціями за їх невиконання. Досвід боротьби з корупцією в Японії свідчить про те, що відсутність єдиного кодифікованого акту не перешкоджає ефективному вирішенню цієї проблеми. Норми антикорупційного характеру містяться в багатьох національних законах. Особливе значення законодавство Японії надає заборонам відносно політиків, державних і муніципальних службовців. Вони, зокрема, стосуються численних заходів, які політично нейтралізують японського чиновника відносно приватного бізнесу як під час служби, так і після залишення посади. Велику увагу законодавство Японії приділяє етичній поведінці політиків і службовців. З квітня 2000 року в країні діє Закон «Про етику державних службовців», а також затверджені урядовим указом етичні правила державного службовця і норми адміністративних покарань за їх порушення. У етичних правилах державного службовця дається розгорнуте визначення відповідної особи та докладний перелік неетичних дій, що виключає довільне тлумачення норм Закону [189]. Так, службовці, починаючи з помічника начальника відділу і вище, зобов'язані

кожні три місяці доповідати голові міністерства або управління про всі випадки прийому послуг і подарунків від підприємців на суму понад 5 тисяч ієн. Високопоставлені чиновники зобов'язані доповідати начальству про свої доходи за попередній рік, ці відомості є відкритими для громадськості. Для попередження саботажу зазначених заходів усередині відомств було засновано Комітет з етичних розслідувань як свого роду третейський орган, сформований у складі Ради у справах персоналу. Комітет має право проводити розслідування і накладати адміністративні стягнення [195, с. 98]. Такий досвід може стати позитивним прикладом для України – щодо створення окремого спеціального органу державної влади, основне призначення якого – контроль за дотриманням обмежень і заборон у системі антикорупційних механізмів, а також притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб.

Істотно відрізняється від розглянутих антикорупційна стратегія Китаю. В її основі лежить превалювання репресивних заходів впливу. З цією метою в 2003 році був створений Антикорупційний комітет, який займається не тільки розслідуванням корупційних злочинів, за які передбачена смертна кара, а й виконує також виконавчі функції. Цей Комітет підвів під «розстрільну» статтю близько 1200 чиновників різного рангу, частина з них покінчили життя самогубством, а понад 8 тисяч залишили країну. Крім найбільш жорстких заходів у Китаї використовують і профілактичні. Наприклад, Центральний Комітет Комуністичної партії Китаю забороняє займатися бізнесом і виступати агентами або радниками в цій сфері дітям і родичам керівних працівників. Така міра покликана обмежити корупцію у вищих ешелонах влади. Цій категорії осіб категорично заборонено утримувати розважальні заклади, які суперечать інтересам суспільства. Крім цього в Китаї діє «гаряча» телефонна лінія, за якою будь-який житель може анонімно повідомити про факти корупції або зловживання службовим становищем тих чи інших чиновників [189].

В Республіці Казахстан, відповідно до Закону «Про боротьбу з корупцією» [196], з метою недопущення особами, які займають відповідальну державну посаду, особами, уповноваженими на виконання державних функцій, особами, прирівняними до них (за винятком кандидатів в Президенти Республіки Казахстан, депутатів Парламенту Республіки Казахстан або масліхатів, акімів міст районного значення, селищ, сіл, сільських округів, а також в члени виборних органів місцевого самоврядування), посадовими особами, а також особами, які є кандидатами, уповноваженими на виконання зазначених функцій, здійснення дій, які можуть призвести до використання ними своїх повноважень в особистих, групових та інших неслужбових інтересах, встановлені наступні антикорупційні обмеження щодо: 1) здійснення діяльності, не сумісної з виконанням державних функцій; 2) неприпустимості спільної служби (роботи) близьких родичів, подружжя і свояків; 3) використання службової та іншої інформації, яка не підлягає офіційному поширенню, з метою отримання або вилучення майнових і немайнових благ і переваг; 4) прийняття подарунків у зв'язку з виконанням службових повноважень відповідно до законодавства Республіки Казахстан. Так, державним службовцям забороняється: 1) самостійно брати участь в управлінні господарюючим суб'єктом, якщо управління або участь в управлінні господарюючим суб'єктом не входить в їх посадові обов'язки відповідно до законів Республіки Казахстан, сприяти задоволенню матеріальних інтересів організацій або фізичних осіб шляхом неправомірного використання своїх службових повноважень з метою отримання майнових чи інших благ; 2) займатися підприємницькою діяльністю, за винятком придбання та (або) реалізації паїв відкритих і інтервальних пайових інвестиційних фондів, облігацій на організованому ринку цінних паперів, акцій комерційних організацій (прості акції в обсязі, що не перевищує п'яти відсотків від загальної кількості голосуючих акцій організацій) на організованому ринку цінних паперів; 3) займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім

педагогічної, наукової та іншої творчої діяльності. Голові Національного Банку Республіки Казахстан і його заступникам забороняється купувати паї інвестиційних фондів, облігації, акції комерційних організацій. Голова Національного Банку Республіки Казахстан і його заступники протягом тридцяти календарних днів з дня їх призначення на посади зобов'язані передати в довірче управління в порядку, встановленому законами Республіки Казахстан, що належать паї інвестиційних фондів, облігації та акції комерційних організацій, придбані до призначення їх на посади. Невиконання таких зобов'язань є підставою для припинення ними державної служби чи іншої відповідної діяльності. Щодо спільної роботи близьких осіб встановлено, що державні службовці не можуть обіймати посади, що знаходяться в безпосередній підлеглих посадах, які вони займають їх близькими родичами і (або) чоловіком (дружиною), а також свояками. Особи, які порушують такі вимоги, якщо вони добровільно протягом трьох місяців з моменту виявлення зазначеного порушення його не усунуть, підлягають переведенню на посади, що виключають таку підпорядкованість, а при неможливості такого переведення один з цих службовців підлягає звільненню з посади або іншому звільненню від зазначених функцій. Щодо одержання подарунків, це питання врегульовано комплексно у законодавстві Республіки Казахстан. Так, у Цивільному кодексі Республіки Казахстан [197] в главі 27 «Дарування» визначено заборону дарування, за винятком звичайних подарунків, вартість яких не перевищує розмірів десяти місячних розрахункових показників, встановлених законодавчими актами державним службовцям, а також членам їх сімей у зв'язку з посадовим становищем державних службовців або в зв'язку з виконанням ними службових обов'язків (ст. 509). Законом Республіки Казахстан від 01 березня 2011 року «Про державне майно» [198] встановлено особливості здійснення прав на подарунки (ст. 216). Подарунки вартістю понад десять місячних розрахункових показників, встановлених законами Республіки Казахстан, передані (вручені) публічно або під час офіційних заходів державним

службовцям у зв'язку з їх посадовим становищем або у зв'язку з виконанням ними службових обов'язків, а також членам їх сімей, вважаються подарунком державі і надходять до складу державного майна, утворюють спеціальний державний фонд і здаються в уповноважений орган з управління державним майном або місцевим виконавчим органам в порядку і на умовах, які визначені законами Республіки Казахстан. Уповноважений орган з управління державним майном або місцеві виконавчі органи мають право провести реалізацію подарунка зі спеціального державного фонду третім особам тільки після письмової відмови від викупу особою, що здали подарунок. Закон Республіки Казахстан від 23 листопада 2015 року «Про державну службу» [199] встановлює, що прийняття подарунків або послуг у зв'язку з виконанням своїх державних або прирівняних до них функцій від державних службовців та інших осіб, залежних від них по службі, за загальне заступництво чи потурання по службі є дисциплінарним проступком, що дискредитує державну службу. Подарунки, що надійшли без відома державного службовця, а також отримані ним у зв'язку з виконанням відповідних функцій в порушення абзацу першого цього підпункту, підлягають в семиденний термін безоплатної здачі в спеціальний державний фонд, а надані державному службовцю при тих же обставинах послуги повинні бути оплачені ним шляхом перерахування грошей в республіканський бюджет. Державний службовець, до якого надійшли подарунки, має право за згодою вищестоящої посадової особи викупити їх із зазначеного фонду за ринковими роздрібними цінами, що діють у відповідній місцевості. Виручені від продажу подарунків гроші спеціальний державний фонд перераховує в республіканський бюджет. Слід позитивно оцінити такий досвід Республіки Казахстан щодо спрямування подарунків, що надійшли з невстановлених джерел до власності держави.

Таким чином, на підставі проведеного порівняльно-правового аналізу вітчизняного та зарубіжного законодавства щодо встановлення обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням,

пов'язаним із корупцією, варто зауважити, що слід зважено підходити до запозичення такого досвіду. Серед позитивних надбань зарубіжного законодавства, яке може бути застосоване у вітчизняному нормотворенні можна виокремити: досвід США – щодо встановлення меж доходу, одержаних державним службовцем за додатковим місцем роботи (у випадку сумісництва, суміщення з іншими видами діяльності) – у процентному відношенні до посадового окладу державного службовця за основним місцем роботи; досвід Німеччини – щодо закріплення процедури звернення державного службовця після припинення державної служби до свого попереднього керівника за дозволом для можливості розголошення службової інформації; а також – одержання дозволу вищої службової інстанції для суміщення/сумісництва з іншими видами діяльності під час проходження державної служби; досвід Молдови – щодо можливості так званого «викупу» подарунка державним службовцем, однак із обов'язковою реєстрацією такої дії, а також можливістю широкого загалу ознайомлюватися із фактами одержання подарунків державними службовцями; досвід Японії – щодо створення окремого спеціального органу державної влади, основне призначення якого – контроль за дотриманням обмежень і заборон у системі антикорупційних механізмів, а також притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб; досвід Республіки Казахстан – щодо спрямування подарунків, що надійшли з невстановлених джерел до власності держави [200, с. 174-175]. До того ж, варто враховувати орієнтацію вітчизняного нормотворця на міжнародне законодавство, адаптацію національного законодавства до його принципів, проте така орієнтація та адаптація повинні носити виважений характер з урахуванням історичних особливостей, національних потреб в єдиному нормативно-правовому акті з питань запобігання корупції.

3.2. Основні шляхи удосконалення правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією

З урахуванням проведеного дослідження, слід позитивно оцінити вітчизняний досвід закріплення превентивних антикорупційних засобів у законодавстві, проте, водночас, можна стверджувати, що певні прогалини (як у законодавстві, так і у правозастосуванні) щодо регулювання засад застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, існують. Тому, слід розглянути перспективи розвитку та вдосконалення вітчизняного законодавства саме у цьому напрямку – щодо встановлення і застосування окремих аспектів обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією.

Враховуючи статистичні дані, зокрема розміщені у Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році, схваленій рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 29 березня 2019 року № 885 [201, с. 51], варто зауважити, що однією з основних для НАЗК є функція щодо моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, а також контролю за дотриманням вказаними особами обмежень щодо запобігання корупції. З метою забезпечення вказаної функції НАЗК станом на 29 грудня 2018 року за фактами порушення вимог Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з цим обмежень (на підставі отриманої від фізичних та юридичних осіб, а також із ЗМІ та інших відкритих джерел інформації) склало та направило в установленому порядку до суду 471 протокол про адміністративні правопорушення, з яких за

кваліфікацією: порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172-7 КпАП України) – 459 протоколів; порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4 КпАП України) – 9 протоколів; порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172-5 КпАП України) – 3 протоколи. Аналізуючи Статистичні відомості про роботу НАЗК за грудень 2019 року [202], слід звернути увагу, що зафіксовано 16 порушень обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 172-4 КпАП України); 673 порушень вимог фінансового контролю (стаття 172-6 КпАП України); 5 порушень встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (стаття 172-5 КпАП України); 165 порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172-7 КпАП України). Це свідчить про істотне збільшення кількості задокументованих порушень такого виду, а також про підвищення уваги до них.

Окрім того, враховуючи положення Моніторингового звіту щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (станом на 1 червня 2018 року), підготовленого д.ю.н., професором О.О. Дудоровим, станом на 1 червня 2018 року в ЄДРСР за статтями 172-4–172-9 КУпАП5 розміщено рішення у 283 справах, які надійшли від НАЗК, а саме 259 рішень, прийнятих судами першої інстанції за результатами розгляду протоколів, складених НАЗК, і 24 рішень судів апеляційної інстанції, ухвалених за результатами розгляду апеляційних скарг. За результатами розгляду 259 протоколів судами першої інстанції винною визнано (з накладенням адміністративного стягнення) лише 61 особу, що складає менше 24% від загальної кількості таких справ (див. діаграму). Більше того: 10 рішень із цих 61 рішень судів першої інстанції в подальшому були повністю або частково скасовані в апеляційному порядку [203].

Аналізуючи проблеми нормативного закріплення та правозастосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, слід звернути увагу на їх окремі різновиди. Так, досліджуючи особливості подарунків для публічних службовців в Україні, Т.О. Коломоєць та Р.О.Кукурудз звертають увагу на те, що в Україні впроваджено змішану модель закріплення положень щодо одержання подарунків публічними службовцями, однак аналіз правозастосовчої практики свідчить про непоодинокі порушення встановлених правових приписів, безпосередньо пов'язаних саме з дотриманням установлених обмежень, що зумовлено специфікою визначення меж дозволених діянь. Саме використання оціночних понять, відсутність детальної регламентації процедурних засад дотримання правових приписів зумовлює наявність передумов для можливих проявів суб'єктивного розсуду щодо тлумачення та застосування відповідних положень, з'ясування дотримання (недотримання) установлених обмежень щодо одержання подарунків [204, с. 96]. Так, враховуючи досить детальну регламентацію законодавцем обмеження щодо одержання подарунків (нормативно встановлено перелік суб'єктів, на кого поширюється це обмеження; перелік суб'єктів, від кого заборонено одержувати подарунки; перелік суб'єктів, від кого дозволено одержувати подарунки; граничну вартість таких подарунків; періодичність їх одержання), що є, безперечно позитивною практикою, слід відмітити наявність проблем щодо практичного виконання в частині обліку джерел надання (пропозиції) подарунків, періодичності їх надання, вартості отриманого (запропонованого) подарунка. Тобто, виникають певні проблеми і питання при практичному виконанні цих норм, а також при відстеженні результативності їх дотримання. Так, статтю 24 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» при визначенні порядку дій державних службовців у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, серед інших, передбачено таку вимогу як «письмово повідомити про пропозицію

безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції»; окрім того «якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації». Проте законодавством не встановлено механізму застосування таких норм. Тому слід закріпити нормативно процедуру реєстрації повідомлень про факти одержання (пропозиції одержання) подарунків державними службовцями із детальним зазначенням всіх процедурних аспектів, а також передбачити варіанти поводження із подарунками, які надійшли із невідомих джерел. Такі положення можна відобразити у окремому нормативно-правовому акті – Порядку застосування обмеження щодо одержання подарунків державними службовцями.

Окремо слід звернути увагу на застосування окремих оціночних понять у положеннях Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», зокрема такого як «подарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність». Поняття «гостинність» взагалі не є правовою категорією і жоден нормативний акт визначення даного поняття не закріплює. Це поняття може тлумачитися з урахуванням загальних принципів діяльності державних службовців чи посадових осіб місцевого самоврядування, обстановки дарування, приводу, з якого надається дарунок, традицій, національних вимог дипломатичного протоколу, етикету та ряду інших чинників [205]. Т.О. Коломєць наголошує на тому, що чимало запитань викликає тлумачення на практиці такого оціночного поняття, хоча положення аналогічного змісту зустрічаються і у зарубіжному законодавстві (Канади – «...якщо це не виходить за межі прийнятної ввічливості та

гостинності у суспільстві», Іспанії – «...у рамках звичайних традицій спілкування чи прояву ввічливості») [99, с. 17]. В Роз'ясненні Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 року «Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [134], що було підготовлене ще в межах Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (який втратив чинність) було зафіксовано таке положення: «до дарунків, що дозволятимуться приймати публічними службовцями, можуть бути віднесені і ділові дарунки (сувеніри) і прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків», що також у повній мірі не розкриває поняття «гостинності». Науковці дотримуються позиції, що неможливо встановити що таке «гостинність» вичерпно, адже цьому поняттю характерні динамізм і ситуативність тлумачення, однак намагаються встановити «контури» цього поняття. По-перше, «загальновизнані уявлення про гостинність» – це те, що повинно сприйматися у конкретній обстановці сторонами саме як міра дотримання правил етикету, що не пов'язана з раніше вчинюваними службовцем діями чи прийнятими рішеннями, діями, які державний службовець вчинить на прохання даруючої особи, а також відсутність відносин підлеглості між особами. Тобто, подарунок не повинен стосуватися виконання особою своїх службових повноважень. Але з цього правила існують виключення, вони стосуються випадків вручення особам органами влади та місцевого самоврядування подарунків за особливі заслуги як відзнака або заохочення за успіхи у професійній діяльності. По-друге, дарування повинно відбуватися під час офіційних заходів, урочистостей, візитів, під час виконання особою своїх службових обов'язків. По-третє, такі дарунки та прояви гостинності не повинні бути постійними, бо, як зазначається у Роз'ясненні, «створюватиметься враження, що це може впливати на їхні рішення». У зв'язку з цим також слід з'ясувати, що розуміється під категорією «постійності», бо якщо такі дарунки будуть

надаватися, наприклад, раз на рік, в рамках постійних дипломатичних зустрічей, то це може розглядатись як постійність, але абсурдно це розглядати як порушення законодавства України. По-четверте, дозволяються подарунки, що «вміщаються в межі» сувенірів, запрошень на вечерю, які зазвичай використовуються як засіб підтримання добрих ділових відносин або зміцнення робочих стосунків. До гостинних подарунків також слушно відносити краєзнавчі та історичні довідники, буклети, записники чи художні альбоми відомих картин, споруд, книжки, букети квітів, сувеніри з національною символікою, в залежності від того, чи є це доречним у даному випадку. Іноді сувеніром та проявом гостинності буде навіть пляшка вина чи одяг, бо треба зважати і на традиції та звичаї тих осіб, які їх дарують. До того ж деякі речі не можуть взагалі розглядатися як подарунки, наприклад, прохолоджувальні напої чи чашка кави, привітальні картки, незначні за вартістю речі [206, с.178-181]. Таким чином, враховуючи відсутність нормативного визначення такого поняття як «загальноновизнані уявлення про гостинність», або критеріїв для його визначення, варто відмітити можливість існування підстав для різноманітних підходів до його тлумачення і застосування в кожному конкретному випадку, адже міра гостинності суб'єктивна. Так, на практиці створюється реальна проблема, пов'язана з широкою сферою для реалізації суб'єктивного розсуду під час одержання таких подарунків, а фактично – й можливість для приховання реальних проявів корупційних діянь. Тому, більш ефективним для забезпечення застосування заходів запобігання корупції буде вилучення з ч. 2 ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» положення щодо відповідності подарунків загальноновизнаним уявленнями про гостинність і залишити лише вартісне обмеження щодо їх отримання.

Окрім того, ч. 2, 3 ст. 24 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» встановлено положення, за якими «якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи

отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації. Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації. Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції». Подальша доля таких предметів законодавчо не врегульована. Не встановлено де вони зберігаються, який режим на них поширюється, куди вони далі передаються чи реалізуються, хто є відповідальною особою за їх збереження/передачу/реалізацію/знищення. Тому доцільним вважається закріпити нормативно створення окремого реєстру для фіксації подібних випадків одержаних подарунків державними службовцями та встановити правила їх реалізації (зі спрямуванням коштів у дохід держави) або передання їх у власність держави, або процедури знищення.

Аналізуючи особливості закріплення обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, поряд із закріпленими законодавчо дефініціями винятків із загального правила зайняття окремими видами діяльності для державних службовців (у спеціальному законодавстві закріплено що є «творчою», «науковою», «викладацькою» діяльністю, «медичною практикою»), зустрічаються і такі, зміст яких нормативно не визначений, зокрема мова йде про суддівську практику зі спорту та інструкторську практику зі спорту. Відсутність нормативного закріплення таких дефініцій може стати підставою для некомпетентного та довільного тлумачення нормативних положень та зловживання нормами антикорупційного законодавства. У зв'язку з цим, варто на нормативному рівні, у спеціальному законодавстві закріпити наступні дефініції: суддівська

практика зі спорту – це професійна діяльність спортивного судді, спрямована на забезпечення дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також достовірності зафіксованих результатів; інструкторська практика зі спорту – це професійну діяльність фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також керівництво тренувальною та (або) змагальною роботою спортсменів (команд спортсменів). До того ж, окремо слід звернути увагу на формулювання статті 172-4 КпАП України, що стосується винятків (передбачено «...крім ... медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту...»), що не узгоджується з положеннями статті 25 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», де передбачено «...крім медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту». Так, враховуючи саме таке формулювання, помилково можна зробити висновок, що мова йде про широке розуміння суддівської практики (робота судді у будь-яких сферах), а не лише зі спорту, у зв'язку з чим слід узгодити і уточнити нормативні положення, виклавши формулювання частини статті 172-4 КпАП України саме у такій редакції: «...крім медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту».

Звертаючи увагу на обмеження спільної роботи близьких осіб, окремо треба проаналізувати зміст визначення «близькі особи». Так, може здаватися, що перелік, який передбачений статтею 1 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» є необґрунтовано широким. Утім, детальне вивчення цього питання дає змогу стверджувати протилежне. Доречним вважається внесення змін у жовтні 2019 року до Закону та розширення переліку близьких осіб, наприклад за рахунок дядька (тітки), а також племінника (племінниці), які згідно з положеннями цивільного законодавства

(ст. 1145 ЦК України) мають другий ступінь спорідненості (на відміну від прадіда та прабабки, які мають третій ступінь спорідненості) з особою, на яку поширюються обмеження, передбачені антикорупційним законодавством. Крім того, враховуючи позитивні зміни та конкретизацію законодавства, слід зауважити, що категорії близьких осіб, від яких можна приймати подарунок незалежно від його вартості не віднесено нареченого чи нареченої. Згідно зі ст. 28 Сімейного кодексу України від 10 січня 2002 року нареченими вважаються особи, які подали заяву про реєстрацію шлюбу [135]. Тобто, вважається, що це особи які мають намір створити сім'ю, і такий статус може бути підставою визнання їх «близькими». Таким чином, доцільним слід визнати доповнення переліку осіб, які є близькими, шляхом включення до нього нареченого, нареченої, привівши їх відповідність із положеннями цивільного та сімейного законодавства України.

Отже, можна підсумувати, що незважаючи на відносно коректне закріплення у законодавстві обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, певні недоліки щодо їх нормативного закріплення і правозастосування вбачаються. Задля вдосконалення такого нормативного регулювання та в якості перспектив розвитку останнього, необхідно внести ряд змін і доповнень до законодавства України, зокрема: закріпити нормативно процедуру реєстрації повідомлень про факти одержання (пропозиції одержання) подарунків державними службовцями із зазначенням процедурних аспектів, а також варіанти поводження із подарунками, які надійшли із невідомих джерел, відобразивши такі положення у окремому нормативно-правовому акті – Порядку застосування обмеження щодо одержання подарунків державними службовцями; для забезпечення застосування заходів запобігання корупції ефективним буде вилучення з ч.2 ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» положення щодо відповідності подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність і залишити лише вартісне обмеження щодо їх отримання; закріпити нормативно створення окремого

реєстру для фіксації реальних випадків одержання подарунків державними службовцями та встановити правила їх реалізації (зі спрямуванням коштів у дохід держави) або передання їх у власність держави; визначити на нормативному рівні, у спеціальному законодавстві дефініції «суддівська практика зі спорту» та «інструкторська практика зі спорту»; привести у відповідність до положень Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» норму, передбачену статтею 172-4 КпАП України (щодо винятків із загального правила з таким формулюванням «...крім медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту»); доповнити перелік осіб, які є близькими, шляхом включення до нього нареченого, нареченої привівши їх відповідність із положеннями цивільного та сімейного законодавства України.

Висновки до розділу 3

1. Серед позитивних надбань зарубіжного законодавства, яке може бути застосоване у вітчизняному нормотворенні можна виокремити: досвід США – щодо встановлення меж доходу, одержаних державним службовцем за додатковим місцем роботи (у випадку сумісництва, суміщення з іншими видами діяльності) – у процентному відношенні до посадового окладу державного службовця за основним місцем роботи; досвід Німеччини – щодо закріплення процедури звернення державного службовця після припинення державної служби до свого попереднього керівника за дозволом для можливості розголошення службової інформації; а також – одержання дозволу вищої службової інстанції для суміщення/сумісництва з іншими видами діяльності під час проходження державної служби; досвід Молдови – щодо можливості так званого «викупу» подарунка державним службовцем, однак із обов'язковою реєстрацією такої дії, а також можливістю широкого

загалу ознайомлюватися із фактами одержання подарунків державними службовцями; досвід Японії – щодо створення окремого спеціального органу державної влади, основне призначення якого – контроль за дотриманням обмежень і заборон у системі антикорупційних механізмів, а також притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб; досвід Республіки Казахстан – щодо спрямування подарунків, що надійшли з невстановлених джерел до власності держави. До того ж, варто враховувати орієнтацію вітчизняного нормотворця на міжнародне законодавство, адаптацію національного законодавства до його принципів, проте така орієнтація та адаптація повинні носити виважений характер з урахуванням історичних особливостей, національних потреб в єдиному нормативно-правовому акті з питань запобігання корупції.

2. Незважаючи на відносно коректне закріплення у законодавстві обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, певні недоліки щодо їх нормативного закріплення і правозастосування вбачаються. Задля вдосконалення такого нормативного регулювання та в якості перспектив розвитку останнього, необхідно внести ряд змін і доповнень до законодавства України, зокрема: закріпити нормативно процедуру реєстрації повідомлень про факти одержання (пропозиції одержання) подарунків державними службовцями із зазначенням процедурних аспектів, а також варіанти поводження із подарунками, які надійшли із невідомих джерел, відобразивши такі положення у окремому нормативно-правовому акті – Порядку застосування обмеження щодо одержання подарунків державними службовцями; для забезпечення застосування заходів запобігання корупції ефективним буде вилучення з ч.2 ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» положення щодо відповідності подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність і залишити лише вартісне обмеження щодо їх отримання; закріпити нормативно створення окремого реєстру для фіксації реальних випадків одержання подарунків державними

службовцями та встановити правила їх реалізації (зі спрямуванням коштів у дохід держави) або передання їх у власність держави; визначити на нормативному рівні, у спеціальному законодавстві дефініції «суддівська практика зі спорту» та «інструкторська практика зі спорту»; привести у відповідність до положень Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» норму, передбачену статтею 172-4 КпАП України (щодо винятків із загального правила з таким формулюванням «...крім медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту»); доповнити перелік осіб, які є близькими, шляхом включення до нього нареченого, нареченої привівши їх відповідність із положеннями цивільного та сімейного законодавства України.

ВИСНОВКИ

У результаті дослідження, виконаного на основі аналізу раніше діючого, чинного та перспективного законодавства України і зарубіжних країн, практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць, автором запропоновано нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні засад правового регулювання та застосування заходів адміністративного припинення в діяльності митних органів, вдосконаленні засад використання їх ресурсу на майбутнє. Дисертантом сформульовано ряд висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на вирішення зазначеного завдання. Основні з них такі:

1. Досліджено етимологію слів «обмеження» і «заборона», їх співвідношення між собою та із суміжними і синонімічними поняттями, і запропоновано наступні дефініції:

- «обмеження» – це правова категорія, яка охоплює сукупність правових засобів, що полягають у встановленні максимально допустимої форми правовідносин і правових меж у варіантах дозволеної поведінки з метою попередження зловживання правом;

- «заборона» – це правова категорія, яка охоплює сукупність правових засобів, що полягають у встановленні суб'єктивного юридичного обов'язку пасивного типу, відповідно до якого особа повинна утримуватися від визначених законодавством форм поведінки. До особливостей, які характеризують обмеження і заборони як правові категорії відносяться наступні: визначаються у нормативно-правових актах; встановлюються задля запобігання можливим проявам зловживання правом; пов'язані зі «звуженням» правового статусу особи; передбачають специфічну модель поведінки (обмеження – активну, тобто вчиняти лише те, що визначено межами; заборони – пасивну, тобто утримуватись від вчинення заборонених дій); виконують охоронну і захисну функцію суспільних відносин; їх

недотримання супроводжується негативною реакцією держави. Запропоновано формулювання своєрідного логічного послідовного діапазону поведінки осіб від імперативної до диспозитивної моделі: заборона (табу, вето) => обмеження (ліміт, рамкова поведінка) => дозвіл => стимул.

2. Сформульовано авторські дефініції:

- «обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» – це сукупність нормативно закріплених правил максимально допустимої форми поведінки державних службовців, а також встановлених правових меж у варіантах реалізації державними службовцями свого статусу, які застосовуються задля превенції адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією;

- «заборони як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» – це сукупність нормативно встановлених правил, які полягають у визначенні суб'єктивного юридичного обов'язку державних службовців утримуватися від визначених антикорупційним законодавством форм поведінки з метою запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. Специфіка саме цих обмежень і заборон полягає в особливій сфері застосування (вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними повноважень в межах державної служби); вони поширюються на спеціальних суб'єктів (безпосередньо на осіб, що мають правовий статус державних службовців); їх застосування обумовлено спеціальною метою (запобіганням адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією); їм притаманне специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання; їх застосування забезпечене державним примусом. До ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, можна віднести: нормативний характер; індивідуальний характер; превентивний характер; лімітуючий характер; примусовий характер; наявність спеціального суб'єкта; зв'язок з професійною діяльністю; зв'язок з деліктними нормами. Нормативна основа визначення обмежень і заборон як

засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією складається із матеріального законодавства (спеціальний закон), процесуального законодавства (Кодекс України про адміністративні правопорушення), а також підзаконних нормативно-правових актів. Всі обмеження і заборони, як засоби запобігання адміністративним правопорушенням можна умовно поділити на три групи: особисті (ті обмеження і заборони, які пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях), майнові (ті обмеження і заборони, які пов'язані із набуттям певної матеріальної вигоди) і змішані (ті обмеження і заборони, які містять ознаки особистих і майнових у сукупності).

3. Встановлено, що генеза доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією має певну періодизацію, – щодо дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: 1) період дослідження питань адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення (починається з 1999 року); 2) період досліджень обмежень як складової частини правового статусу особи (починається з 2004 року); 3) період спеціалізації доктринальних досліджень, який характеризується зосередженням уваги відносно окремих різновидів обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням (наприклад, одержання подарунків, або сумісництва) (починається з 2012 року); закріплення у вітчизняному законодавстві: 1) період становлення антикорупційного законодавства (з 1994 року до 2009 року); 2) період закріплення обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві без деталізації їх змісту (з 2009 року до 2014 року); 3) сучасний період (з 2014 року і до цього часу). Виокремлення цих етапів та їх специфіки дозволяє встановити певну тенденцію щодо спеціалізації доктринальних досліджень, спеціалізації нормативного закріплення видів і основ застосування обмежень і заборон в антикорупційному законодавстві – ці тенденції треба зберегти і надалі, а також забезпечити поглиблене вивчення

феномену обмежень та заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, їх кожного різновиду в доктрині та вдосконалення законодавства, практики їх застосування.

4. З'ясовано, що обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи свого становища належать до змішаного типу обмежень і заборон, тому що стосуються і особистих (пов'язані із особою, із використанням нею своїх повноважень), і майнових аспектів (пов'язані із неправомірною «майновою» вигодою). Для визначення наявності специфічної мети (одержання неправомірної вигоди) необхідна сукупність двох обов'язкових елементів: 1) визначеного предмету (грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру) та 2) специфічного діяння у визначеній формі (обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав). Переліку можливих форм використання службових повноважень або службового становища з метою одержання неправомірної вигоди законодавством не встановлено.

5. Охарактеризовано обмеження і заборони щодо одержання подарунків державними службовцями, які належать до групи майнових обмежень і заборон. Законодавець розмежовує поняття «подарунок» та «неправомірна вигода», не ототожнюючи їх. Враховуючи визначення поняття «подарунок», можна запропонувати такі його ознаки: 1) має майновий зміст, тому вигоди нематеріального чи негрошового характеру не належать до подарунків; 2) предметом можуть бути грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи; 3) надається/одержується безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

6. Зазначено, що обмеження і заборони щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності слід розглядати як різновид змішаних обмежень і заборон (поєднуються окремі аспекти особистих і майнових). Основна відмінність між сумісництвом і суміщенням полягає в тому, що

сумісництво можливе за межами основної тривалості робочого часу, а суміщення – саме під час нормальної, звичайної тривалості робочого часу. Для уникнення термінологічної неясності та плутанини варто закріпити ці дефініції на нормативному рівні.

7. Проаналізовано обмеження і заборони після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, які належать до групи особистих обмежень і заборон (тому що пов'язані із особою, із її персональною свободою в певних діях). Проявами таких обмежень і заборон є: 1) заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з особами, щодо яких державні службовці здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень; 2) заборона розголошувати або використовувати у своїх інтересах інформацію, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; 3) заборона представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності. Це обмеження має певні правила визначення часових меж: поширюється на вказану категорію осіб з наступного дня після припинення діяльності, і діє: 1) протягом року (щодо укладання трудових договорів (контрактів), вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями; представництва інтересів визначених осіб); 2) постійно (щодо розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах інформації).

8. Встановлено, що обмеження спільної роботи близьких осіб належить до категорії особистих обмежень. Це обмеження полягає в тому, що зазначені особи не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Законодавство містить алгоритм дій особи у разі

виникнення обставин, що порушують обмеження спільної роботи близьких осіб.

9. Визначено, що серед позитивних надбань зарубіжного законодавства, яке може бути застосоване у вітчизняному нормотворенні можна виокремити: досвід США – щодо встановлення меж доходу, одержаних державним службовцем за додатковим місцем роботи (у випадку сумісництва, суміщення з іншими видами діяльності) – у процентному відношенні до посадового окладу державного службовця за основним місцем роботи; досвід Німеччини – щодо закріплення процедури звернення державного службовця після припинення державної служби до свого попереднього керівника за дозволом для можливості розголошення службової інформації; а також – одержання дозволу вищої службової інстанції для суміщення/сумісництва з іншими видами діяльності під час проходження державної служби; досвід Молдови – щодо можливості так званого «викупу» подарунка державним службовцем, однак із обов'язковою реєстрацією такої дії, а також можливістю широкого загалу ознайомлюватися із фактами одержання подарунків державними службовцями; досвід Японії – щодо створення окремого спеціального органу державної влади, основне призначення якого – контроль за дотриманням обмежень і заборон у системі антикорупційних механізмів, а також притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб; досвід Республіки Казахстан – щодо спрямування подарунків, що надійшли з невстановлених джерел до власності держави. До того ж, варто враховувати орієнтацію вітчизняного нормотворця на міжнародне законодавство, адаптацію національного законодавства до його принципів, проте така орієнтація та адаптація повинні носити виважений характер з урахуванням історичних особливостей, національних потреб в єдиному нормативно-правовому акті з питань запобігання корупції.

10. Враховане відносно коректне закріплення у законодавстві обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, проте визначені певні недоліки

щодо їх нормативного закріплення і правозастосування. Задля вдосконалення такого нормативного регулювання та в якості перспектив розвитку останнього, необхідно внести ряд змін і доповнень до законодавства України, зокрема:

- закріпити нормативно процедуру реєстрації повідомлень про факти одержання (пропозиції одержання) подарунків державними службовцями із зазначенням процедурних аспектів, а також варіанти поводження із подарунками, які надійшли із невідомих джерел, відобразивши такі положення у окремому нормативно-правовому акті – Порядку застосування обмеження щодо одержання подарунків державними службовцями;

- для забезпечення застосування заходів запобігання корупції ефективним буде вилучення з ч.2 ст. 23 Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» положення щодо відповідності подарунків загальноновизнаним уявленням про гостинність і залишити лише вартісне обмеження щодо їх отримання;

- закріпити нормативно створення окремого реєстру для фіксації реальних випадків одержання подарунків державними службовцями та встановити правила їх реалізації (зі спрямуванням коштів у дохід держави) або передання їх у власність держави;

- визначити на нормативному рівні, у спеціальному законодавстві дефініції «суддівська практика зі спорту» та «інструкторська практика зі спорту»; привести у відповідність до положень Закону України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції» норму, передбачену статтею 172-4 КпАП України (щодо винятків із загального правила з таким формулюванням «...крім медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту»);

- доповнити перелік осіб, які є близькими, шляхом включення до нього «нареченого, нареченої», привівши їх відповідність із положеннями цивільного та сімейного законодавства України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2018 році. URL: https://court.gov.ua/userfiles/media/media/ogl_2018.pdf.
2. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 5. К. : Наукова думка, 1974. 840 с. URL: <http://sum.in.ua/s/obmezhenja>.
3. Словарь української мови / упор. з дод. влас. матеріалу Б. Грінченко : в 4-х т. К. : Вид-во Академії наук Української РСР, 1958. Т. 3. URL: http://hrinchenko.com/slovar/znachenie-slova/33916-obmezhuvaty.html#show_point.
4. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 3. К. : Наук. думка, 1972. 744 с.
5. Словник української мови. Online. Томи 1-8. Український мовно-інформаційний фонд НАН України, 2015 – 2018. URL: <http://services.ulif.org.ua/expl/Entry/index?wordid=27644&page=925>.
6. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://www.inmo.org.ua/sum.html>.
7. Політологічний словник: навч. посіб для студ вищ. навч закл. / за ред. М. Ф. Головатого, О. В. Антонюка. К.: МАУП, 2005. 792 с.
8. Гончаров С. М., Кушнір Н. Б. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С. М. Гончарова. К.: Центр учбової літератури, 2009. 264 с.
9. Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юридическая литература, 1976. 264 с.
10. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.

11. Загальна теорія держави і права: підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків: Право, 2009. 584 с.
12. Велика українська юридична енциклопедія : у 20-ти томах. X. : Право, 2016. Том 3: Загальна теорія права / редкол. : О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. Акад. прав. Наук України; Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. Юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2017. 932 с.
13. Басов А. В. Поняття «обмеження» як юридична категорія: теоретичний аспект. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 27-33. URL: <http://law.univ.kiev.ua/images/stories/app/20133.pdf>.
14. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
15. Денисова А. М. Правові обмеження: поняття, види, функції. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 51–55.
16. Левада О. В. Пільги й обмеження в праві: загальнотеоретична характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2019. 175 с.
17. Комзюк М. А. Поняття, зміст, види та форми обмеження особистої свободи громадян за адміністративним правом. *Європейські перспективи*. 2015. № 1. С. 52-58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2015_1_11.
18. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 1995. 40 с.
19. Стариков Ю. Н. Службное право: учебник. М.: БЕК, 1996. 698 с.
20. Левада О. В. Правові обмеження як засоби попередження зловживання правом (теоретико-правовий аспект). *Вісник Національної*

академії правових наук України. 2017. № 1. С. 192-200. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2017_1_20.

21. Зубов К. М. Правообмеження у державній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 18 с.

22. Петренко О. А. Поняття та сутність заборон у трудовому праві. *Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія : Право*. 2015. Вип. 1(2). С. 213-220. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2015_1\(2\)__35](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_pr_2015_1(2)__35).

23. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т. 11 : Трудове право / редкол.: С.М. Прилипко (голова), М.І. Іншин (заст. голови), О.М. Ярошенко та ін. ; Нац. акад. прав. Наук України ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2018. 776 с.

24. Левада О. В. Пільги й обмеження в праві: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2019. 20 с.

25. Ишкаев М. Р. К вопросу о соотношении правовых запретов и смежных правовых понятий. *Власть*. 2015. № 9. С. 104–105.

26. Бугаев Д. В., Драпалюк О. В. Запреты и ограничения свободы завещания в российском законодательстве. *Нотариус*. 2014. № 2. С. 40 ;

27. Фаткуллин Ф. Н. Проблемы теории государства и права. Казань : Издательство Казанского университета, 1987. 336 с.

28. Соболев О. В. Соотношение запретов и ограничений прав граждан в административной деятельности органов исполнительной власти. *Административное право и процесс*. 2019. № 2. С.77-81.

29. Ягофорова И. Д. Право как мера ограничения свободы : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург, 2004. 206 с.

30. Платоненко О. С. Роль встановлення правових заборон та обмежень у забезпеченні верховенства права в Україні. URL: http://www.lex-line.com.ua/?language=ru&go=full_article&id=2075.

31. Братко А. Г. Запреты в советском праве. Саратов : Изд-во Саратовского ун- та, 1979. 90 с.
32. Чорна В. Г. Обмеження в адміністративному праві: дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 516 с.
33. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве : теоретико-информационный аспект. Саратов : Из-во Сарат. Ун-та, 1994. 184 с.
34. Чорна В. Г. Юридична природа, поняття та ознаки адміністративно-правових обмежень. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2018. Вип. 33. С. 56-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_33_16.
35. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/tabu>.
36. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/VETO>.
37. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/mezha>.
38. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/ramka>.
39. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/limit>.
40. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/utysk>.

41. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/dozvil>.
42. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/stymul>.
43. Коломоєць Т. О., Титаренко М. В. Стимули як засіб підвищення результативності діяльності публічних службовців: правовий аспект: науково-практичний нарис. Запоріжжя: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 76 с.
44. Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування: Методичні рекомендації Міністерства юстиції України від 16.10.2013 р. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.
45. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016 р. № 4. Ст. 60.
46. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол. К. О. Ващенко, І. Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В. А. Дерезь (відп.ред.). Київ: ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
47. Коломоєць Т.О. Службове право – це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2 / [відп. за вип. Н.Б. Писаренко]. Х. : ООО «Оберіг», 2018. С. 131-140.
48. Службове право: витоки, сучасність та перспективи розвитку: колективна монографія / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова. – Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2017. 328 с.
49. Коломоєць Т. О., Гаджиева Ш. Н. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. 176 с.

50. Пирожкова Ю. В. Теорія функцій адміністративного права : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2017. 33 с.
51. Болокан І. В. Реалізація норм адміністративного права : проблемні питання теорії та практики : автореф. дис. ... д.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2017. 32с.
52. Голосніченко І. П., Золотарьова Н. І. Проблеми систематизації законодавства про державну службу в Україні. *Публічна служба і адміністративне судочинство : здобутки і виклики* : збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2018 року). К. : ВД «Дакор», 2018. С. 85-89.
53. Аніщенко Т.С. Право публічної служби у системі адміністративного права України : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2015. 15 с.
54. Бедний О. І. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. *Публічне право*. № 4 (24). 2016. С. 90-95.
55. Ляхович У. І. Організаційно-правове забезпечення реалізації адміністративно-правового статусу державного службовця: автореф. дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. К., 2008. 20 с.
56. Основи публічного адміністрування : навчальний посібник / Ю. П. Битяк, Н. П. Матюхіна, М. С. Ковтун та ін., за заг. ред. Н. П. Матюхіної. Харків: Право, 2018. 172 с.
57. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 3186.
58. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції / М. В. Романов; ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво „Права людини“», 2017. 176 с.
59. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/zapobighaty>

60. Словник української мови: в 11 тт. /. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. URL: <http://sum.in.ua/s/preventyvnyj>.

61. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017 . 216 с.

62. Тесля Л. В. Посадові особи органів селищної ради як суб'єкти адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. *Право і суспільство*. 2015. № 5(2). С. 114-120. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5\(2\)__23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis_2015_5(2)__23).

63. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07 грудня 1984 р. (зі змінами та доповненнями). *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.

64. Адміністративне судочинство: підруч. / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Газенко та ін. за заг. ред. Т. О. Коломоєць; Державний вищий навчальний заклад «Запорізький національний ун-т» Міністерства освіти і науки України. К.; Запоріжжя: Істина, 2009. 344 с.

65. Іншин М. І. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3. № 1. С. 86-88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_1_24.

66. Публічна служба: посібник для підготовки до іспиту / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна, С.А. Федчишин ; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Харків : Право, 2018. 260 с.

67. Васьковцов А. О. Кваліфікація корупційних правопорушень, які пов'язані із порушенням встановлених законом обмежень. *Часопис Академії адвокатури України*. 2013. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chaau_2013_3_6.

68. Мельник О. М. Служба в органах Державної митної служби України та обмеження, які з нею пов'язані. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 1. С. 67-72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmj_u_2013_1_13.

69. Організація діяльності державного службовця / М. Канавець (кер.авт.колективу), Ю. Лихач, А. Кукуля, В. Дівак, І. Роцин, О. Бутенко, О. Рачинська, Р. Міщенко, Р. Попов, С. Кух, Ю. Федина, Ю. Щепотко; за заг. ред. К. Ващенко. К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2018. 320 с.

70. 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. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/12/36.pdf>.

71. Шимон О.М З'ясування сутності понять «обмеження» і «заборони» у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. 2017. № 4. С.78-85.

72. Пирожкова Ю.В. Функції адміністративного права: генеза, теоретичний, норматив- ний та праксеологічний аспекти : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 548 с.

73. Толковый словарь Ожегова / авт. С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова . URL: <http://www.ozhegov-shvedova.ru/19-741515>.

74. Webster's Revised Unabridged Dictionary. Сайт The ARTFL Project. Chicago: The University of Chicago, 1913. p. 1465. URL: <http://machaut.uchicago.edu/?resource=Webster%27s&word=system&use1913=on>

75. Оболенський О. Ю. Державна служба : навч. посіб. К. : КНЕУ, 2003. 344 с.

76. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і факультетів / за ред. Ю. П. Битяка. Х. : Право, 2000. 520 с.

77. Побережний В. В. Механізм обмеження корупційних дій державного службовця. *Університетські наукові записки*. 2011. № 3. С. 424-428. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2011_3_60.

78. Терещук О. В. Адміністративна відповідальність за корупційні правопорушення: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2000. 20 с.

79. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2007. 21 с.
80. Стеценко С. Г., Ткаченко О. В. Корупція в органах внутрішніх справ : проблеми протидії. К. : Алерта : КНТ : Центр учеб. лит- ры, 2008. 66 с.
81. Йосифович Д. І. Адміністративна відповідальність посадових осіб органів місцевого самоврядування за корупційні діяння: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Л., 2009. 20 с.
82. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Д., 2010. 20 с.
83. Алфьоров С. М. Адміністративно-правовий механізм протидії корупції в органах внутрішніх справ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Х., 2011. 38 с.
84. Гаращук В. М., Мухатаєв А. О. Актуальні проблеми боротьби з корупцією в Україні: монографія. Х. : Право, 2010. 143 с.
85. Бездольний М. Ю. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо протидії корупції: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2009. 20 с.
86. Дьомін І. А. Адміністративно-правові засади запобігання та протидії корупції міліцією України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. К., 2011. 16 с.
87. Берднікова К. В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень в сфері запобігання корупції в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 19 с.
88. Настюк В. Я. Белєвцева В. В., Клок О. В. Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні: монографія / за заг. ред. проф. В.Я. Настюка. Харків : Право, 2017. 214 с.

89. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2017. 18 с.
90. Гончарук С. Т. Юридичний аналіз адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2018. № 1. С. 60-66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2018_1_11.
91. Задоя І. І. Обмеження, пов'язані з прийняттям на державну службу : теоретико-правовий аналіз. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. Вип. 61. С. 276-284. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdp_2011_61_37.
92. Іншин М. І. До проблем обмежень права на державну службу. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2012. № 24. С. 9-15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2012_24_1.
93. Іншин М. І. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3. № 1. С. 86-88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2004_3_1_24.
94. Мельник О. М. Служба в органах Державної митної служби України та обмеження, які з нею пов'язані. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 1. С. 67-72. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/bmju_2013_1_13.
95. Бойко С. Ю. Переведення на іншу посаду та звільнення як заходи запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2019. 20 с.
96. Конєва С. О. Звільнення з публічної служби як захід запобігання корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 16 с.
97. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2018. 18 с.
98. Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О., Кушнір С.М. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання виникнення конфлікту приватного та

публічного інтересів: правовий аспект: науково-практичний нарис; за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя, Видавничий дім «Гельветика», 2019. 80 с.

99. 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. 40 с.

100. Снігур І. Й., Мельник О. В. Обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців: аналіз антикорупційних новел. *Вісник Академії адвокатури України*. 2010. Число 1. С. 29-36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2010_1_5.

101. Снігур І. Й. До питання про обмеження наукової та викладацької діяльності державних службовців. *Вісник Академії адвокатури України*. 2012. Число 3. С. 183-186. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vaau_2012_3_36.

102. Коломоєць Т. О., Шарая А. А. Правове регулювання державної служби в Україні (200 найпоширеніших запитань та відповідей) : навчальний посібник для здобувачів ступеня вищої освіти магістра спеціальності «Право» освітньої програми «Правознавство». Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 80 с.

103. Задирака Н. Ю., Берднікова К. В. Шляхи становлення антикорупційного законодавства в Україні. *Форум права*. 2012. № 2. С. 274-277. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2012_2_41.

104. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 05.10.1995 р. (Закон втратив чинність на підставі Закону № 1506-VI від 11.06.2009). *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 34. Ст. 266.

105. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. (Закон втратив чинність на підставі Закону № 2808-VI від 21.12.2010). *Офіційний вісник України*. 2009. № 53. Ст. 15.

106. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 р. (Закон втратив чинність). *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 1750.

107. Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань : Закон України від 03.11.2015 № 743-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2015. № 51. ст. 472.

108. 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 листопада 2011 р. № 1195. *Офіційний вісник України*. 2011. № 91. С. 147.

109. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2016 р. № 803-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249459434>.

110. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

111. Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.02.2018 № 166. *Офіційний вісник України*. 2018. № 28. С. 302.

112. Про затвердження Методології оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.12.2016 р. № 126. *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. с. 811.

113. Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 № 5. *Офіційний вісник України*. 2016. № 62. С. 93

114. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : Рішення Національного агентства з

питань запобігання корупції від 29.09.2017 р. № 839. URL: [https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/Методрекоменд/№%20839%20Метод%20рек%20\(конфлікт%20інтересів\).pdf](https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/Методрекоменд/№%20839%20Метод%20рек%20(конфлікт%20інтересів).pdf).

115. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. *Офіційний вісник України*. 2016. № 74. С. 51.

116. Правила етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС : наказ ДФС від 01.12.2016 № 979. URL: <http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptsiyna-programa-dfs/291898.html>.

117. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018-2020 роки: Проект Закону України. URL: <https://nazk.gov.ua/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antukorupciynoyi-polityku-v-ukrayini-antukorupciyna>.

118. Шимон О.М. Генеза доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. № 4. Т. 1. С. 69-73.

119. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011 р. № 4061-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012 № 10-11. С.73.

120. Виборчий кодекс України від 19.12.2019 р. № 396-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4128>

121. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 р. № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14. С.81.

122. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. К.: Ваїте, 2018. 472 с.

123. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень, їх регулювання та розподіл у процесі міжнародної інтеграції: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. К., 2010. 40 с.

124. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. К.: Атіка, 2005. 1064 с.

125. Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 «Загальні вимоги до фінансової звітності» : Наказ Міністерства фінансів України від 07.02.2013 р № 73. *Офіційний вісник України*. 2013. № 19. С. 97.

126. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. С. 356.

127. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13 / № 13-14, № 15-16, № 17 / . С. 556.

128. Павлюков І. І. Правові стимули як засоби правового впливу. *Теоретичні засади та практика реалізації правової політики* : матеріали міжн. наук-практ. конф. Київ, 2013. С. 52-56.

129. Красовська В. Г. Правові стимули (поняття, ознаки, види). *Держава і право* : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. Вип. 39 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К. : Видавництво Інституту держави і права ім. В. М. Корецького, 2008. С. 62-68.

130. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України справа про охоронюваний законом інтерес) від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 50. С. 67.

131. Ковальський В. С., Миколенко О. І., Стрельцов Є. Л., Клименко О. І. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Київ: Юрінком Інтер, 2018. 380 с.

132. Звіт про стан протидії корупції за 2018 рік за формою № 1–КОР.
URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm/.

133. Інформація щодо проведених Національним агентством перевірок організації роботи із запобігання і виявлення корупції, порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції» в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах та організаціях у 2018 році. URL: https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2019/news/dlya_rozmishchennya_na_sayti_za_2018.pdf.

134. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 28.07.2011 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0053323-11>.

135. Гладун О., Годуєва К. Запобігання корупції шляхом встановлення обмежень щодо одержання подарунків. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 1(47). С. 32-39.

136. Куракин А. В. Право государственного служащего на получение подарков. *Современное право*. 2002. № 5. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/5013>.

137. Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 24 лютого 2016 р. в справі № 607/877/16-п. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56160136>.

138. Адміністративна відповідальність за правопорушення пов'язані із корупцією: практич. посіб. / К. Л. Бугайчук, О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. О. Іванцов, С. О. Шатрава. Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ. 2016. 100 с.

139. Банчук О. Запобігання і протидія корупції в органах місцевого самоврядування. Практичний посібник. К. : ТОВ «Софія-А». 2012. 88 с.

140. Рекомендації для працівників прокуратури з питань застосування антикорупційного законодавства в частині обмеження щодо одержання

подарунків. Схвалено рішенням Науково-методичної ради Генеральної прокуратури України (протокол № 5 від 24 вересня 2018 р.). Київ, 2018.

141. Дудоров О.О. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4 172-9 КУпАП). К.: ЦППР, 2019. 253 с.

142. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15.07.1999 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/966-14>

143. Коломоєць Т. О. Одержання подарунків публічними службовцями: вітчизняна нормативна модель поведінки із ними. *Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Запоріжжя, 11 листопада 2017 року). Запоріжжя: ЗНУ, 2017. С. 24–27.

144. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питання сумісництва працівників патронатної служби Верховної Ради України: Закон України від 03.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/319-20#n8>.

145. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

146. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016 р. № 31. Ст. 7.

147. Панкин М. Е. Совместительство и совмещение. М.: Юрид лит. 1991. 208 с.

148. Петров А. Я. Правовое регулирование совмещения профессий и совместительства автореф. дис. ... канд. юрид.наук 12.00.05. М., 1978. 25 с.

149. Мотрич А. І. Сумісництво та суміщення професій (посад) як правові форми організації праці: сутність та особливості. *Форум права*. 2014. № 2. С. 286–290. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

150. Павлов В. В. Совмещение профессий (должностей). М.: Знание, 1983. 64 с.

151. Болотіна Н. Б. Трудове право України : підручник. Київ: Вікар, 2004. 725 с.

152. Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій: Наказ Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28.06.1993 р. № 43. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0076-93>.

153. Про освіту: Закон України від 05.09.2017 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>.

154. Про затвердження переліку посад педагогічних та науково-педагогічних працівників: Постанова Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 р. № 963. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/963-2000-п>.

155. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26.11.2015 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/848-19>.

156. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/554/97-вр>.

157. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2778-17>.

158. Про затвердження Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики: Постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 р. № 285. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-п>.

159. Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.1999 р. №2061. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2061-99-п>.

160. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3808-12>.

161. Годуєва К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2016. № 4. С. 45-51.

162. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

163. Іванова А. Є. Проблема обмеження щодо сумісництва та суміщення діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, як захід, що спрямований на запобігання корупції. *Юрист України*. 2015. № 3-4. С. 12-14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/uy_2015_3-4_4.

164. Штогрін О. Хочу, але не можу. Антикорупційні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Юридична газета*. 2019. № 10 (664). С. 31.

165. Конвенція Організації об'єднаних націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

166. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоець та В.К. Колпакова). Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.

167. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50.

168. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст 650.

169. Шимон О.М. Обмеження для державних службовців після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С. 59-62

170. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції: Закон України від 02.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#n62>.

171. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.

172. Дутко А. О., Мних С. Р. Поняття та ознаки сім'ї за законодавством України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. Вип. 3. С. 99-108.

173. Мороз О. Обмеження спільної роботи близьких осіб: визначаємо нюанси. *Держслужбовець*. 2018. № 7. С. 8-11.

174. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-X URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>.

175. Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України від 15.02.1995 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/56/95-вр>.

176. Задоя К., Хавронюк М. Висновок щодо стану імплементації положень міжнародних антикорупційних конвенцій у законодавство України в аспекті кримінальної відповідальності за корупційні злочини. К.: ЦППР, 2019. 27 с.

177. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію. К.: Школяр, 1999. 480 с. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_788.

178. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27.01.1999 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101.

179. Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO) від 05.05.1998 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_145.

180. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 04.11.1999 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102.

181. Модельний кодекс поведінки державних службовців, затверджений Рекомендацією № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнятою Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL:

http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf.

182. Аналіз результатів Індексу сприйняття корупції-2019. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>

183. Закон США про корупцію за кордоном від 10 листопада 1998 р. (Foreign Corrupt Practices Act). URL: <http://www.justice.gov/criminal/fraud/fcpa/docs/fcpa-russia.pdf>.

184. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківськ: Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. 2012. 237 с.

185. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2005. 187 с.

186. Довжанин В. М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2015. № 13 т.1. С. 102-106.

187. Звід федеральних нормативних актів №5, частина 2635 у редакції 76 FR 38547 зі змінами та доповненнями. URL: <https://www.oge.gov/web/oge.nsf/0/.../4e6d8560a22d479885e24b6699d71adc1.do> с.

188. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи. За матеріалами дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння та Інституту соціологічних технологій «Соціополіс» / за заг. ред. І. Суислової, Ф. Флурі, В. Бадрака. Женева-Київ: ФОП Лопатіна О.О., 2017. С. 32-41

189. Калінеску Т. В., Романовська Ю. А., Антіпов О. М. Митний менеджмент : посібник. Сєверодонецьк : Вид-во СНУ ім. В. Даля. 2015. 371 с.

190. Мануель Віллорія, Стеффан Синнестрьом, Янош Берток. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 104 с.

191. Олешко О. М. Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 3. С. 263-271. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_3_37.

192. Баюк М. І., Міщисин. В. В. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Інформаційно-довідковий матеріал. Хмельницький : Центр перепідгот. та підвищ. кваліф. праців. органів держ. влади, органів місц. самовряд., держав. підприємств, установ і організацій. 2011. 33 с.

193. О государственной должности и статусе государственного служащего : Закон Республики Молдова от 4 июля 2008 г. №158. URL: <http://lex.justice.md/ru/330050/>.

194. О предупреждении коррупции и борьбе с ней : Закон Республики Молдова от 25.04.2008 г. № 90. URL: <http://lex.justice.md/ru/328131/>.

195. Чаркіна А.О. Досвід функціонування державної служби в Японії: загальний аналіз. *Держава та регіони : наук.-виробн. журн. Серія: Державне управління*. Запоріжжя : Класич. приват. ун-т. 2006. С.96-100.

196. О противодействии коррупции : Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 г. №410-V. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=33478302#pos=0;0.

197. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 1 июля 1999 года № 409-I (Особенная часть) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 04.07.2018 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013880#pos=1383;-50.

198. О государственном имуществе : Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV (с изменениями и дополнениями по состоянию на 20.07.2018 г.). URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363#pos=2958;-36.

199. О государственной службе Республики Казахстан : Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года № 416-V (с изменениями и

дополнениями по состоянию на 29.06.2018 г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682#pos=767;-54.

200. Шимон О.М. Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2018. № 3. С. 169-175.

201. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2018 році: Схвалена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції 29.03.2019 р. № 885. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/Natsdopovid-2018.pdf>.

202. Статистичні відомості про роботу НАЗК за грудень 2019 р. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/pro-nazk/plany-ta-zvity/2019 року>.

203. Моніторинговий звіт щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (станом на 1 червня 2018 р.). URL: http://pravo.org.ua/img/books/files/1531464560dudorov_nazk_report.pdf.

204. 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.

205. Науменко К.В. Загальновизнані уявлення про гостинність: питання тлумачення у контексті антикорупційного законодавства України. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1031%3A180515-15&catid=122%3A2-0515&Itemid=144&lang=ru.

206. Сагайдак О.П. Дипломатичний протокол та етикет: підруч. К.: Знання, 2012. 262 с.

ДОДАТКИ

Список публікацій здобувача

В яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Шимон О. М. З'ясування сутності понять «обмеження» і «заборони» у сфері запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2017. № 4. С.78-85.
2. Шимон О. М. Генеза доктринального дослідження та нормативного визначення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Jurnalul juridic național: teorie și practică*. 2018. № 4. Т. 1. С. 69-73.
3. Шимон О. М. Обмеження для державних службовців щодо використання службових повноважень чи свого становища. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2018. № 3. Т. 2. С. 99-102.
4. Шимон О. М. Обмеження для державних службовців після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. *Приватне та публічне право*. 2018. № 3. С. 59-62.
5. Шимон О. М. Зарубіжний досвід правового регулювання та застосування обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2018. № 3. С. 169-175.

Які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Шимон О. М. Характеристика признаков ограниченной как средств предотвращения административных правонарушений, связанных с коррупцией в деятельности государственных служащих. *Взаимодействие*

правових систем сучасності в цілях стійкого розвитку суспільства : сб. науч. Статей : в 2 ч. Ч. 1 / ГрГУ ім. Я. Купали ; редкол. С.Е. Чебуранова (гл ред.). Гродно : ГрГУ, 2018. С.168-170.

7. Шимон О. М. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави*: матеріали X міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. 30 березня 2018 р. Одеса: ОДУВС, 2018. С.113-114.

8. Шимон О. М. Особливості обмеження спільної роботи близьких осіб. *Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції»*: тези доповідей регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 1–2 грудня 2017 року / За заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя : ЗНУ, 2017. С. 207-209.

9. Шимон О. М. Обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією. *Збірник наукових праць студентів, аспірантів і молодих вчених «Молода наука-2018»* : у 4 т. / Запорізький національний університет. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. Т.1. С. 311-314.

10. Шимон О. М. Адміністративна відповідальність державних службовців за порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики*: Збірник Матеріалів I Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5-6 липня 2018 року). Київ.: ВД «Дакор», 2018. С. 461-464.

11. Шимон О. М. «Обмеження» і «заборони» як правові категорії, що застосовуються у сфері державної служби. *Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 9 листопада 2018 року / за заг. ред. Т.О. Коломoeць. Запоріжжя: ЗНУ, 2018. С. 56-61.

12. Шимон О. М. Вдосконалення правового регулювання встановлення обмежень і заборон як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. *Запорізькі правові читання: матеріали Щорічної міжнародної науковопрактичної конференції*, м. Запоріжжя, 06 травня 2019 року / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2019. С. 133-136.