

Міністерство освіти і науки України
Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»

Навчально-науковий інститут державного управління
Кафедра державного управління і місцевого самоврядування

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА
кваліфікаційної роботи ступеня магістра

студентки Трубачової Ірини Юріївни

академічної групи 281м-22з-1 ІДУ

спеціальності 281 Публічне управління та адміністрування

на тему: «Службові обмеження в системі публічноуправлінської діяльності»

Керівники	Прізвище, ініціали	Оцінка за шкалою		Підпис
		рейтинговою	інституційно ю	
кваліфікаційної роботи	Баштанник В.В.			
розділів:				

Рецензент:	Рагімов Ф.В.			
------------	--------------	--	--	--

Нормоконтролер :	Вишнеvsька О.В.			
---------------------	-----------------	--	--	--

Дніпро
2023

РЕФЕРАТ

Пояснювальна записка кваліфікаційної роботи магістра на тему «Службові обмеження в системі публічноуправлінської діяльності».

94 с., 2 рис., 2 табл., 82 використаних джерела.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА, ДЕРЖАВНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, КОРУПЦІЯ, КОРУПЦІЙНЕ ПРАВОПОРУШЕННЯ, ОБМЕЖЕННЯ, ПУБЛІЧНА СЛУЖБА, ПУБЛІЧНИЙ СЛУЖБОВЕЦЬ, СЛУЖБОВЕ ОБМЕЖЕННЯ.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням та реалізацією обмежень в діяльності публічних службовців.

Предметом дослідження є службові обмеження в системі публічноуправлінської діяльності.

Метою роботи є визначення особливостей встановлення службових обмежень як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією для державних службовців, формулювання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства в досліджуваній сфері та практики його застосування.

У роботі особливий наголос зроблено на службових обмеженнях, визначених для системи запобігання корупції. У першому розділі досліджені загальнотеоретичний та історико-правовий аспекти обмежень в діяльності публічних службовців.

У другому розділі досліджено характеристики службових обмежень в системі публічноуправлінської діяльності в умовах інституціональних реформ.

У третьому розділі розроблено напрями удосконалення правового регулювання та застосування службових обмежень.

Практичне значення кваліфікаційної роботи полягає у прогнозуванні і своєчасному виявленні особливостей публічноуправлінської діяльності.

Рекомендації та пропозиції, надані в роботі, можуть застосовуватись органами влади для удосконалення публічноуправлінської діяльності.

ABSTRACT

Explanatory note of the master's qualification work on the topic «Service restrictions in the system of public management activity».

94 p., 2 figures, 2 tables, 82 used sources.

PUBLIC SERVICE, PUBLIC SERVANT, CORRUPTION, CORRUPTION OFFENSE, LIMITATION, PUBLIC SERVICE, PUBLIC SERVANT, OFFICIAL LIMITATION.

The object of the study is social relations that arise in connection with the establishment and implementation of restrictions on the activities of public officials.

The subject of the research is service restrictions in the system of public management activity.

The purpose of the work is to determine the specifics of establishing service restrictions as a means of preventing administrative offenses related to corruption for civil servants, formulating proposals for improving the current legislation in the researched area and the practice of its application.

In the work, a special emphasis is placed on official restrictions defined for the corruption prevention system. In the first chapter, the general theoretical and historical-legal aspects of restrictions on the activities of public servants are investigated.

The second chapter examines the characteristics of service restrictions in the system of public management activities under the conditions of institutional reforms.

In the third section, directions for improvement of legal regulation and application of service restrictions are developed.

The practical significance of qualification work consists in forecasting and timely identification of features of public management activity.

The recommendations and suggestions provided in the work can be used by authorities to improve public management activities.

ЗМІСТ

ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1	
ОБМЕЖЕННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ:	
ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ	9
1.1. Публічноуправлінський зміст поняття «службове обмеження» ...	9
1.2. Службові обмеження у сфері запобігання корупції	21
РОЗДІЛ 2	
ХАРАКТЕРИСТИКА СЛУЖБОВИХ ОБМЕЖЕНЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ РЕФОРМ	34
2.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища	34
2.2. Службові обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами публічноуправлінської діяльності	41
РОЗДІЛ 3	
НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ СЛУЖБОВИХ ОБМЕЖЕНЬ	54
3.1. Зарубіжний досвід регулювання та застосування інструменту службових обмежень в сфері публічноуправлінської діяльності	54
3.2. Основні шляхи удосконалення правового регулювання та застосування службових обмежень	76
ВИСНОВКИ	88
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	95

ВСТУП

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.

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.

Основою дослідження вказаної проблематики є праці вітчизняних та зарубіжних науковців, які досліджували відповідні питання: О. Антонової, В. Баштанника, О. Джафарової, В. Ковальського, І. Коліушка, Т. Коломоєць, В. Колпакова, Н. Липовської, С. Серьогіна, М. Хавронюка, В. Чорної, І. Хожило та інш. Проте, попри багатоманітність наукових джерел, до цього часу актуальними є дослідження з проблематики обмежень і заборон у системі державної служби із урахуванням досягнень сучасної науки та законодавства.

Мета роботи - на підставі аналізу наявних наукових, публіцистичних, нормативних джерел, правозастосовчої практики, визначити особливості встановлення обмежень для публічних службовців, окреслити проблеми та сформулювати пропозиції щодо вдосконалення публічноуправлінської діяльності в досліджуваній сфері та практики її застосування.

Для досягнення вказаної мети в магістерській роботі поставлено й вирішено такі основні завдання:

- проаналізувати поняття «обмеження» і «заборони» як нормативні категорії;
- визначити ознаки, класифікацію в системі службових обмежень та провести системний аналіз обмежень і заборон в діяльності публічних службовців;
- 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 в діяльності публічних службовців;
- запропонувати основні шляхи удосконалення правового регулювання та застосування службових обмежень в публічноуправлінській діяльності .

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі встановленням та реалізацією обмежень та заборон у діяльності публічних службовців.

Предметом дослідження є службові обмеження в системі публічноуправлінської діяльності.

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 дослідженнях. 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, запропоновано визначення понять: «службові обмеження» як сукупність нормативних приписів в системі публічно-службових відносин, що визначають режим діяльності публічних службовців (державних службовців, осіб патронатної служби, осіб що перебувають на політичних посадах, службових осіб органів влади; «службові обмеження як засіб запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією» - що визначено як 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; а також удосконалено положення щодо визначення переліку ознак, які притаманні обмеженням і заборонам у сфері службової діяльності, серед яких: нормативний характер, індивідуальний характер, превентивний характер, лімітуючий характер, примусовий характер, наявність спеціального суб'єкта, зв'язок з професійною діяльністю,

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані для подальшої розробки теоретичних та практичних проблем адміністративного права і процесу, державної служби, антикорупційних механізмів.

РОЗДІЛ 1

ОБМЕЖЕННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЗАГАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТИ

1.1. Публічноуправлінський зміст терміну «службове обмеження»

У сучасній науці державного управління для регламентації правового статусу особи (або окремих категорій осіб) досить часто використовуються такі поняття як «обмеження». Одним із напрямів такого застосування є діяльність державних службовців, а саме встановлення для них обмежень як засобів запобігання адміністративним правопорушенням, пов'язаним із корупцією. З метою правильного і доцільного використання поняття «обмеження» у зазначеній сфері, перш за все, слід з'ясувати їх дійсну сутність і значення.

При цьому акцент на термінологічні особливості регламентує використання поняття «обмеження» перш за все, у правовій сфері, однак легальної дефініції, яка б відображала реальний зміст і сутність таких понять, не закріплено нормативно [1]. Тому слід проаналізувати, перш за все, етимологічний аспект цих понять. Словник української мови за редакцією І. 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;3]. 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. Досліджуючи поняття «обмеження» варто відзначити, що воно є комплексними поняттями, яке використовується в різних науках. У той же час, поняття «обмеження» і «заборони» застосовуються, окрім

інших сфер, і у праві, а відтак є переважно правовими категоріями. Так, у теорії права обмеження розглядаються через призму обмежень прав людини, тобто в аспекті правового статусу особи і прив'язки до його реалізації.

Зокрема, 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 [4, с. 375]. Адже 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 [5, 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 [4, с. 377].

Обмеження прав людини повинно ґрунтуватися на таких принципах: обумовленість меж прав людини конкретно-історичними умовами і обставинами; забезпечення справедливого балансу приватних та публічних

інтересів; співмірність обмежувальних заходів межі того права, яке обмежується; пріоритет обмежень, встановлених міжнародними актами; неприпустимість встановлення в поточних законах держави правообмежень більш широких, ніж у Конституції; неприпустимість дискримінації (однаковість обмежень для одновидових суб'єктів); законність і належна суспільна обґрунтованість правообмежень для публічних службовців [12, с. 377].

Такі 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 службовій діяльності проаналізовано А.В. Басовим, який зазначає, що воно пов'язане із низкою факторів (таб. 1.1.)

Таблиця 1.1

Поняття «обмеження» в публічноуправлінській діяльності

№	Поняття	Зміст
1.	Кримінальне покарання	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.	Забезпечення санітарно-епідеміологічного благополуччя населення	обмеження, тимчасова заборона чи припинення діяльності підприємств, установ, організацій, об'єктів будь-якого призначення;
3.	Забезпечення карантинних заходів	запровадження адміністративних та медико-санітарних обмежувальних заходів, що застосовуються для запобігання поширенню особливо небезпечних інфекційних хвороб
4.	Реалізація майнових прав	(сервітути, іпотеки, оренда, арешт майна тощо)
5.	Професійна діяльність відповідного суб'єкта	(обмеження, що застосовуються до окремих категорій посадових осіб)
6.	Режимні обмеження	запровадженням надзвичайного адміністративно-правового режиму
7.	Визначення обмеження життєдіяльності	повна або часткова втрата можливості фізичною особою здійснювати самообслуговування, самостійно пересуватися, орієнтуватися у просторі, контролювати поведінку, здійснювати трудову діяльність

Джерело: [3].

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 [4, с. 4], тобто акцент зроблено саме на превентивній направленості такої категорії.

У публічноуправлінській діяльності 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. Варто вказати, що обмеженнями є певні винятки із загального правила, які встановлюються із певною метою, а також варто наголосити саме на превентивному характері цих засобів. Так, О. 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» [5, с. 117].

Слід підтримати тезу, що 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 [6, с. 54].

У свою чергу, О. 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 [7, с. 5], тобто слід звернути увагу на «стримувальну», а також «охоронну» і «захисну» спрямованість правових обмежень. Ю. Старілов, 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 [8, с. 335]. Тобто, знову зацентровано увагу саме на превентивному характері цих правових інструментів та їх ролі у системі державної служби.

О. 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 основою бажаної позитивної моделі поведінки носіїв державно-владних повноважень, від дій яких значною мірою залежать ефективність подальшого державного розвитку і авторитет державної влади в суспільстві» [9, с. 198].

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.

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» [10, с. 18].

Також слід 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.

Тобто, можна помітити, що в сучасних дослідженнях 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.

Варто мати на увазі такі аспекти:

1) правове обмеження, як і правовий стимул, виступає зовнішнім чинником, що впливає тим чи іншим способом на інтереси суб'єктів права, а 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.

Отже, звичайний зміст терміну «обмеження», як синонім будь-якого стримуючого чинника, не відповідає категоріальному статусу поняття «правове

обмеження».

Загалом, процес формування змісту службового обмеження представлено на рис.1.1.

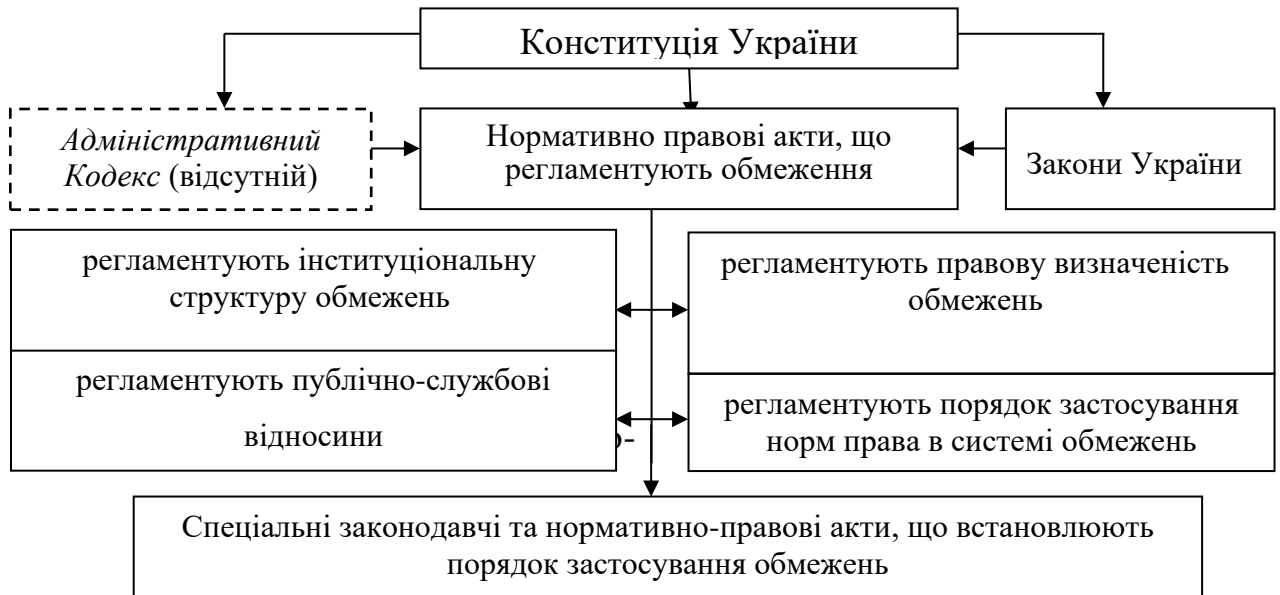


Рис. 1.1. Модель процесу формування змісту службового обмеження

Джерело: дослідження автора

Важливо розрізнати 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 [5, с. 115-117].

Обмеження 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 [11, с. 59]. Так, можна помітити «подвійний» підхід до сутності і змісту 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. 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 [12, с. 156-158]. Варто погодитись із О.Платоненком, що 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 [13]. У свою чергу О. 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 публічноуправлінській діяльності в принципі неможливо порушити, адже це завжди є обмеженням будь-якого суб'єктивного права, причому таке, яке забезпечується обов'язками відповідних посадових осіб» Втім, обмеження встановлює певні межі для допустимої поведінки, однак і заборону і обмеження можна порушити і фактично, і юридично.

Саме тому поняття «заборона» та «обмеження» мають одну спільну ознаку - утримання суб'єкта публічноуправлінської діяльності від вчинення певних дій. Однак заборона передбачає повне та постійне позбавлення права особи, продиктоване її поведінкою, в той час як правове обмеження є тимчасовим правовим заходом, метою якого є утримання суб'єкта від вчинення відповідних дій; правове обмеження виникають у зв'язку зі вступом особи у відповідні відносини, зумовлені особливостями її діяльності [14, с. 78]. Таким чином, досліджуючи зміст понять «обмеження» слід підсумувати, що службові обмеження – це сукупність правових засобів, за допомогою яких встановлюється максимально допустима форма праввідносин і правових меж у варіантах дозволеної поведінки задля превенції правопорушень. При цьому 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.

Варто вказати на перелік загальних ознак службових обмежень, серед яких основні:

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 праввідносинах 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 тощо, 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.

Повноцінне розкриття сутності службових 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).

При цьому характерними ознаками реалізації службових обмежень є:

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.

До особливостей службових обмежень слід віднести:

- 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.

Отже, на підставі аналізу ознак і характеристик, що притаманні службовим обмеженням, можна сформулювати низку особливостей, які характеризують обмеження категорії публічноуправлінської діяльності:

- перелік обмежень 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 службова 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; а заборони, як вид обмежень – 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 застосовуються заходи державно-правового примусу.

Варто вказати на наявність, певною мірою, споріднених слів. Зокрема, «табу» визначається у первісних та відсталих племен і народів як релігійна заборона певних дій, слів тощо, порушення якої, за забобонними уявленнями людей, неминуче спричиняє тяжке покарання [15]. «Межа» – як лінія поділу, розрізнення будь-яких явищ, предметів тощо, «рамки» (в одному із значень) – певні межі, в яких що-небудь відбувається, розміщується і т. ін. [16], «ліміт» – норма, в межах якої дозволяється користуватися чим-небудь, використовувати щось, «утиск» - насильне, несправедливе обмежування чіїх-небудь прав та дій [17]. Такі поняття є синонімічними по відношенню до «обмежень», однак мають дещо різне змістовне забарвлення, відповідно і дещо відмінний сенс.

Продовжуючи логічну послідовність аналізу досліджуваних понять, варто звернути увагу і на такі терміни як «дозвіл» і «стимул» (які слід визнати діаметрально протилежними до досліджуваних понять, однак вони допомагають відобразити змістовний ресурс «обмежень» і «заборон»).

Отже, «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, здебільшого - це причина або передумова дозволеної поведінки.

Здійснення адміністративної реформи, розбудова громадянського суспільства та адаптація інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу обумовлюють необхідність «перезавантаження» усіх публічних (зокрема державних) інституцій та відносин за участю держави, що вимагає докорінного перегляду підходів до формування нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади в цілому, та державних

службовців, зокрема. У цьому аспекті варто перезавантажити і поняття «службові обмеження».

Незважаючи на значні зрушення у правовому забезпеченні майже в усіх публічно-правових відносинах, позитивні оцінки експертів щодо якості вітчизняних нормативно-правових актів, яких було прийнято протягом останніх десяти років, їх відповідності основним європейським стандартам, головною проблемою залишається забезпечення їх втілення в життя без спотворень через корупційну складову. Таким чином, з'ясування правової природи державної адміністративної служби залежить як від теоретико-методологічної характеристики, так і від стану її правового регулювання.

Загалом, під регулюванням службових обмежень розуміється: по-перше, адміністративно-правовий вплив, що здійснюється за допомогою комплексу адміністративних засобів та інших правових явищ, які в сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання; по-друге, адаптація суспільних відносин до вимог позитивного права, що здійснюється по стадіях, на кожній з яких працюють специфічні юридичні засоби, які в сукупності становлять механізм адміністративно-правового регулювання, завдяки якому забезпечується упорядкованість суспільних відносин; по-третє, спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів, внаслідок реалізації якого формується юридична основа та визначаються зафіксовані у правових веліннях орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права.

1.2. Службові обмеження публічноуправлінської діяльності у сфері запобігання корупції

Сфера запобігання 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 правопорушенням, пов'язаним з корупцією, є встановлення законодавством службових обмежень.

По-перше, 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 службових обмежень у сфері запобігання корупції, а також правові та процедурні аспекти їх застосування набувають актуальності і нагальності.

Обмеження як засоби запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією є різновидом службових обмежень. Специфіка саме цих полягає, перш за все, в *особливій сфері застосування* - вони поширюються на фізичних осіб під час реалізації ними службових повноважень (повноважень у сфері державної служби). Відповідно до Закону України від 10 грудня 2015 року «Про державну службу» [18], державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави (у визначених законом напрямках). Слід відзначити 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 [19, 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. Коломєць 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 [20, с. 134-136]. На нашу думку, це є питання самої юридичної науки, а не предметом публічного управління та адміністрування.

Особливістю службових обмежень 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». Публічного службовця слід визнати 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 [21, 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 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.

Серед особливостей обмежень слід виокремити специфічне, комплексне нормативно-правове регулювання. Так, окремі аспекти щодо встановлення обмежень 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. У 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) [22], 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»).

Слід назвати окремо особливість інституту обмежень у сфер публічноуправлінської діяльності як забезпеченість державним примусом. Державний примус полягає у реакції держави на порушення встановлених вимог і застосування до осіб відповідних санкцій. З цього приводу Т. Коломоєць визначає, що «службова відповідальність - це різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в

особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (насамперед службових правопорушень), 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» [23, с. 17]».

До характерних ознак службової відповідальності можна віднести такі: 1) є нормативно визначеною і полягає в застосуванні (реалізації) санкцій адміністративно-правових норм; 2) застосовується за вчинення службового 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, відповідно, вчинення адміністративного правопорушення, особа підлягає притягненню до службової відповідальності.

М. Іншин, розглядаючи обмеження як елемент правового статусу публічних службовців органів внутрішніх справ (посадових осіб, що мають статус держслужбовців, а також осіб, які проходять державну службу без наявності статусу держслужбовця – *І. Трубачова*), визначає, що «обмеження і заборони є проміжним елементом, що передує або запобігає відповідальності державного службовця» [24, с. 86].

Отже, 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

[25, с. 36]. 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.

Публічна служба, складовою якої є державна служба завжди існує з певними обмеженнями як правило – правового характеру, тому питання обмежень і заборон завжди займало центральне місце у процесі її правового регулювання. Система обмежень визнається запорукою професійності й неупередженості діяльності службовців усіх державних органів [26, с. 68].

При цьому правові обмеження державних службовців зумовлені специфікою виконуваних ними державних функцій і службових повноважень. Головна мета 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.

Службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством, уникати дій, які можуть розглядатись як підстава підозрювати його у корупції. Враховуючи ці позиції, можна стверджувати, що обмеження як засоби запобігання вчиненню публічними службовцями правопорушень - це система правових інструментів, які особа добровільно і свідомо приймає, набуваючи статусу державного службовця; вони передують або попереджають притягнення особи до службової відповідальності; вони є передумовою ефективного і законного функціонування системи державної служби.

Таблиця 1.1

Обмеження, що встановлюють межі дозволеної поведінки
публічних службовців

№	Тип обмежень	Зміст обмежень
1.	правові	засади чітко визначені у законодавстві
2.	Цілеспрямовані	зосереджені на запобіганні неправомірній поведінці
3.	спеціальні	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.	інтегровані	передбачають безпосередній зв'язок із професійною діяльністю вищезазначених спеціальних суб'єктів
5.	активні	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;
6.	регламентні	пов'язані з детальним визначенням і регламентацією процедурного аспекту дотримання обмежень задля можливості з'ясування фактів їх порушення;
7.	деліктні	передбачають відповідальність за недотримання

Джерело: [27, с. 164-165].

Варто визначити властивості таких обмежень:

- нормативний характер – їх перелік встановлюється законодавством, є конкретні норми, що визначають зміст і сутність таких обмежень;
- 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;

- 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.

Наприклад, розглядаючи обмеження у сфері публічноуправлінської діяльності, пов'язані з корупцією, слід відзначити, що вони не існують у правовому вакуумі, вони не є відокремленими від інших правових категорій, вони представляють собою комплексне системне поняття. 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 у сфері ПУД закріплені разом, в одному нормативно-правовому акті і передаються через системне поєднання їх елементів, тому видається логічним неможливість їх роз'єднання на окремі складові, і необхідним є розгляд і їх аналіз у сукупності.

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 [28, с. 206]. Ю. Битяк називає обмеження: а) пов'язані з прийняттям на державну службу; б) пов'язані з проходженням державної служби [29, с. 92]. 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 [30, 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;
- майнові
- змішані.

Також обмеження слід 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, які діють під час проходження особою державної служби; обмеження і заборони, які діють після припинення державної служби;

3) за юридичними наслідками: обмеження, 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.

Отже, акумулюючи все вищезазначене, можна запропонувати наступне визначення службового обмеження як сфери об'єктивізації принципів службового права як сукупності правових норм, безпосередньо пов'язаних із регламентацією обмежень, заборон та приписів у сфері організації та функціонування публічної служби, забезпечення реалізації та захисту публічного інтересу особами, які перебувають на певних посадах й наділених для цього певним обсягом публічно-владних повноважень.

РОЗДІЛ 2

ХАРАКТЕРИСТИКА СЛУЖБОВИХ ОБМЕЖЕНЬ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИХ РЕФОРМ

2.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи службового становища

Інституціональною нормою в національному праві є теза про те, що використання посадового становища не може відбуватись усупереч публічним інтересам задля особистої вигоди. Так, вимогами статті 22 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено низку обмежень. 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.

Отже, обмеження і заборони щодо використання службових повноважень чи службового 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 та службового 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» [31] (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-ІХ від 19 грудня 2019 року [32]), кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленому Законом України від 05 березня 1999 року «Про вибори Президента України» [33] (Закон втратив чинність на підставі Виборчого кодексу України № 396-ІХ 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 [34].

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» [35] зазначено, що «використання особою службових повноважень, свого становища та пов'язаних із цим можливостей» означає як вчинення будь-якої дії (у тому числі 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 [35, с. 167]. Д. 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» [36, 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. 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 України 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 [37, 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).

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 чиймось прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск.

У загальному 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.

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 [38, с. 96-97].

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.

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 [38, 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.

2.2. Службові обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами публічноуправлінської діяльності

Службові обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами публічноуправлінської діяльності - це правила, які встановлюють заборони або обмеження на здійснення іншої діяльності державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування. Ці обмеження спрямовані на забезпечення неупередженого та ефективного виконання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків. Службові обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами публічноуправлінської діяльності відіграють важливу роль у забезпеченні неупередженого та ефективного виконання державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків. Ці обмеження сприяють тому, щоб державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування не перебували під впливом сторонніх інтересів і могли повною мірою зосередитися на виконанні своїх посадових обов'язків

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності слід розглядати як різновид змішаних обмежень (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» [39]). Відповідно до статті 136 Конституції України [40], 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» [41] 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 2021 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 службове 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. Варто навести роз'яснення цих категорій. Так, сумісництво - це виконання працівником, окрім своєї основної роботи, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час [44, с. 13-14]. 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 [45, 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.

Суміщення – це форма організації праці, за якої працівник з його згоди протягом установленної 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. Отже, 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.

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.

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 [46]. 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 службової 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 територіальній громаді 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 [35, 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 [35, 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» [47], 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 [48]. Відповідно до Закону України від 26 листопада 2015 року «Про наукову і науково-технічну діяльність» [49], 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» [50] та Закону України від 14 грудня 2010 року «Про культуру» [51] 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 [52] 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.

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 [53], 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.

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.

Адже 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.

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. 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.

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). 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.

Отже, варто встановити такі висновки щодо

1. Обмеження 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 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.

3. Обмеження 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).

4. 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.

Сучасне бачення службових обмежень щодо використання службових повноважень чи свого становища має бути спрямоване на:

1) забезпечення прозорості та підзвітності публічного управління. Державні службовці повинні бути відкритими для громадськості та підзвітними своїм виборцям або іншим органам влади. Вони не повинні використовувати свої службові повноваження чи своє становище для приховування інформації або уникнення відповідальності;

2) запобігання корупції та іншим формам зловживання службовим становищем. Державні службовці повинні діяти виключно в інтересах держави та суспільства. Вони не повинні використовувати свої службові повноваження чи своє становище для отримання особистої вигоди.

Для досягнення цих цілей необхідно впровадити такі зміни:

1) розширити перелік заборонених дій. В Законі України «Про державну службу» необхідно зазначити, що державні службовці не можуть використовувати свої службові повноваження чи своє становище для будь-яких дій, які можуть вплинути на їхню здатність виконувати свої службові обов'язки, а також для отримання особистої вигоди або надання переваги будь-якій особі чи групі осіб.

2) запровадити механізми контролю за дотриманням службових обмежень. Необхідно створити незалежний орган, який буде контролювати дотримання службових обмежень державними службовцями. Цей орган повинен мати право проводити перевірки, отримувати інформацію від державних службовців та притягувати їх до відповідальності у разі порушення службових обмежень.

3) покращити освіту державних службовців. Державні службовці повинні бути обізнані про свої службові обмеження та про наслідки їхнього порушення. Вони повинні пройти спеціальну підготовку, яка допоможе їм усвідомити важливість дотримання цих обмежень.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЗАСТОСУВАННЯ СЛУЖБОВИХ ОБМЕЖЕНЬ

3.1. Зарубіжний досвід регулювання та застосування інструменту службових обмежень в сфері публічноуправлінської діяльності

Система публічного управління 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 Центральній Азії [54, с. 4]. Так, наприклад у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб [55] 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 [56] (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 [57] 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)» [58], 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 [59] 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) [60].

Так, наприклад, відповідно до статті 14, публічний 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 відбуваються будь-які зміни щодо суті та величини цих

інтересів. Особливості щодо несумісності інтересів (публічних і приватних) державного службовця передбачені статтею 15, відповідно до якої публічний 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, публічний 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 публічний 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 публічними службовцями. Так, публічний 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 публічний 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 публічному 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 2021 році у дослідженні «Індекс сприйняття корупції» (CPI) Україна здобула 30 балів зі 100 можливих і посіла 129-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 CPI 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) [61].

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, 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 [62].

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 [63, 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 [64, 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 [65, 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 [66], 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 оплату 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 тощо, 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 зустрівся в ресторані зі своїм другом- підприємцем, зобов'язаний повідомити про це свого безпосереднього керівника [64, 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 [65, 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 [66].

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 довірчій особі. Умови передання прав та конкретні довірені особи узгоджуються з канцлером з етичних питань [63, 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 [67]. 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 2021 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 [68]. 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 [69, 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 вноситься останньою вищою службовою інстанцією державного службовця і втрачає силу після закінчення п'яти років з моменту закінчення службових правовідносин [63, 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) [70, 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 [69, 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). 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 [71]. Обмеження щодо одержання подарунків визначені ст. 6-1 Закону Республіки Молдова від 25 квітня 2008 року «Про запобігання корупції та боротьбу з нею» [72]. 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 [68]. 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 [73, 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 [68].

В Республіці Казахстан, відповідно до Закону «Про боротьбу з корупцією» [74], 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, публічним 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 підлеглості посад, які вони займають їх близькими родичами і (або) чоловіком (дружиною), а також свояками. Особи, які порушують такі вимоги, якщо вони добровільно протягом трьох місяців з моменту виявлення зазначеного порушення його не усунуть, підлягають переведенню на посади, що виключають таку підпорядкованість, а 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 [75] 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» [76] 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» [77] 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. 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.

3.2. Основні шляхи удосконалення правового регулювання та застосування службових обмежень в публічноуправлінській діяльності

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. Проте у процесі становлення нової моделі

публічнослужбових відносин змінюється і формат службових обмежень.

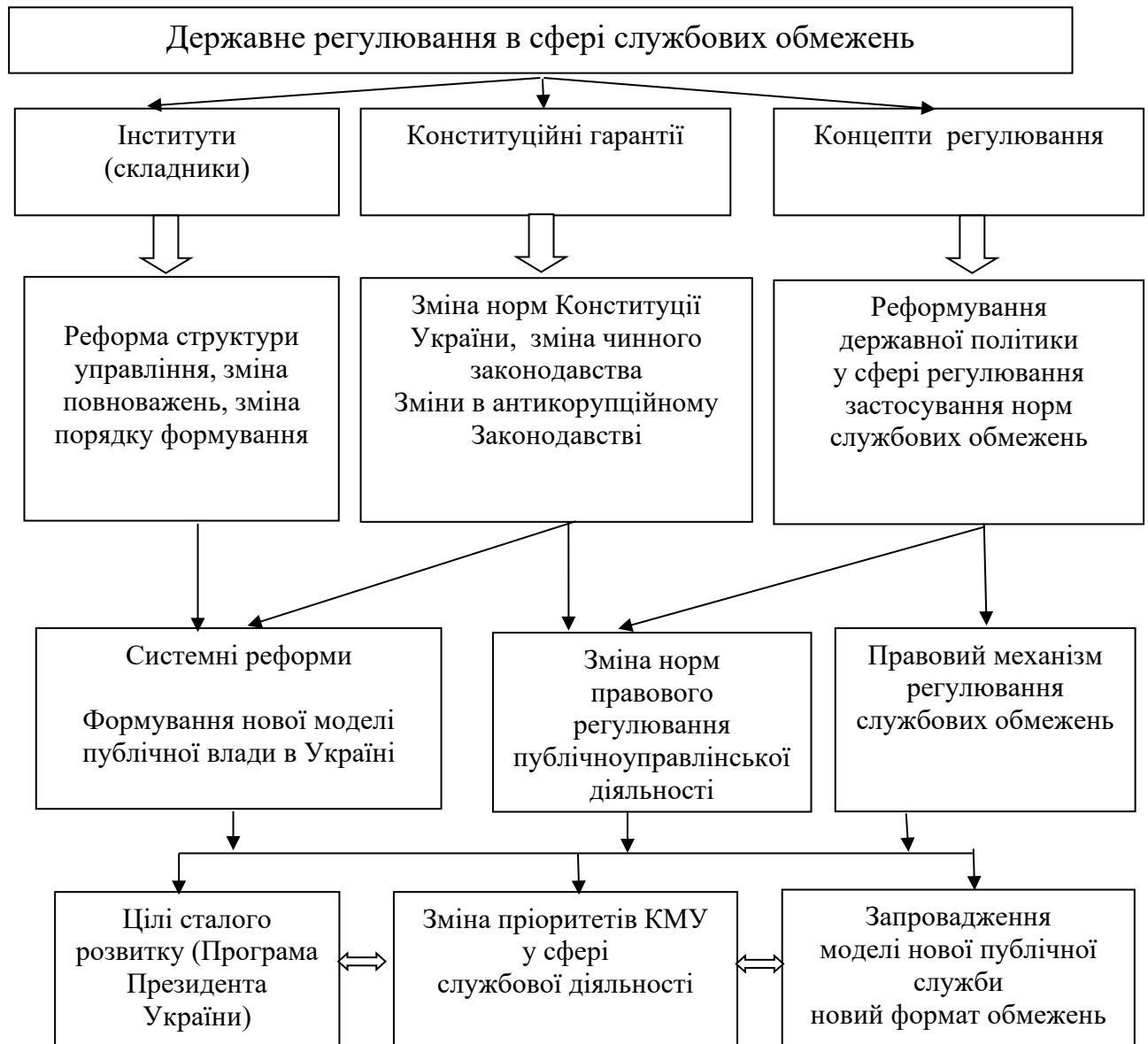


Рис. 3.1. Зміна формату службових обмежень в публічному управлінні

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 2021 році, схваленій рішенням

Національного агентства з питань запобігання корупції [78, 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, слід звернути увагу, що зафіксовано низку 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 професором О. Дудоровим, станом на 1 червня 2018 року в ЄДРСР за статтями 172-4-172-9 КУпАПІ5 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 [79].

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.Коломоець звертає 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 [80, 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, статтею 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 поведінки 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 загальноновизнаним 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. Т.Коломоець 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») [81, с. 17]. В Роз'ясненні Міністерства юстиції України від 28 липня 2011 року «Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», 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, «загальноновизнані 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 [82, с.178-181]. Таким чином, враховуючи відсутність нормативного визначення такого поняття як

«загально визнані 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 загально визнаним уявленням 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 наречену. 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:

1) 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;

2) 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;

3) 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»;

4) 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»);

5) 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

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. Нами 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.

2. Уточнено 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. Велика українська юридична енциклопедія : у 20-ти томах. Х. : 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.
2. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. К.: Ваіте, 2015. 392 с.
3. 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>.
4. Зайчук О. В., Оніщенко Н. М. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
5. Левада О. В. Пільги й обмеження в праві: загальнотеоретична характеристика : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2019. 175 с.
6. 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.
7. Денисова А. М. Правові обмеження: поняття, види, функції. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 51-55.
8. Старілов Ю. Н. Службове право: Київ, Основи 1996. 698 с.
9. 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.
10. Зубов К. М. Правообмеження у державній службі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 18 с.
11. Чорна В. Г. Обмеження в адміністративному праві: дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 516 с.
12. 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.

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

14. Денисова А. М. Правові обмеження: поняття, види, функції. *Часопис Київського університету права*. 2011. № 2. С. 51-55.

15. 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>.

16. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; К.: Наукова думка, 1970-1980. URL: <http://sum.in.ua/s/ramka>.

17. Гончаров С. М., Кушнір Н. Б. Тлумачний словник економіста / за ред. проф. С. М. Гончарова. К.: Центр учбової літератури, 2009. 264 с.

18. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016 р. № 4. Ст. 60.

19. 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.

20. Коломоєць Т.О. Службове право - це самостійна галузь права чи елементи системи адміністративного права? Питання адміністративного права. Кн. 2. Харків : ООО «Оберіг», 2018. С. 131-140.

21. Бедний О. І. Публічно-службові відносини як складова предмету адміністративного права. *Публічне право*. № 4 (24). 2016. С. 90-95.

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

23. 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. Запоріжжя: Істина, 2009. 344 с.

24. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції / М. В. Романов; ГО

«Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.

25. Іншин Т. Обмеження як елемент правового статусу державних службовців органів внутрішніх справ. *Право і Безпека*. 2004. Т. 3. № 1. С. 8688.

26. 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.

27. Коломоєць Т. О., Лютіков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією : правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 12. С. 164168.

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

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

30. 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.

31. Про вибори народних депутатів України : [Закон України](#) від 17.11.2011 р. № 4061-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012 № 10-11. С.73

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

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

34. Романов М. В. Основні засади запобігання корупції / М. В. Романов; ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво «Права людини», 2017. 176 с.

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

36. 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.

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

38. 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.

39. 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>.

40. 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>.

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

42. Звіт про стан протидії корупції за 2021 рік за формою № 1-КОР. URL: http://mvs.gov.ua/ua/pages/274_Statistika.htm/.

43. 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.

44. 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.

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

46. 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>.

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

48. 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>.

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

50. 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>.

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

52. 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>.

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

54. 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.

55. 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.

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

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

58. 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.

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

60. 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%20kornp/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf.

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

62. 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>.

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

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

65. 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.

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

67. 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

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

69. Мануель Віллорія, Стеффан Синнестрєм, Янош Берток. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства.

К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 104 с.

70. 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.

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

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

73. 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.

74. 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.

75. Гражданский кодекс Республики Казахстан от 1 июля 1999 года № 409-I (Особенная часть) URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1013880#pos=1383;-50.

76. О государственном имуществе : Закон Республики Казахстан от 1 марта 2011 года № 413-IV г. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30947363#pos=2958;-36.

77. 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.

78. 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.

79. 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>.

80. Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О. Подарунки для публічних службовців в Україні: заборона, обмеження чи дозвіл як оптимальна модель правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № С. 92-96.

81. 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.

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