

5. Громадянське суспільство як основа демократичного розвитку України : Аналітична доповідь / Колектив авторів ; за заг. ред. Н. В. Грицяк. – К. : НІСД, 2009. – 25 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/Table/Kaln22092009/anal\\_dop.htm](http://www.niss.gov.ua/Table/Kaln22092009/anal_dop.htm)
6. Резолюція 1755 (2010) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Функціонування демократичних інституцій в Україні» від 04 жовтня 2010 року № 1755 (2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994>.
7. Фундаментальні принципи щодо статусу неурядових організацій в Європі // Юридичний вісник України. – 2002. – № 50.
8. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 1.
9. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про громадські організації» (№ 7262 від 18 жовтня 2010 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38784](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38784)
10. В Україні зареєстровано майже півтисячі громадських організацій. Прес-служба Державної реєстраційної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246298569&cat\\_id=244277212](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246298569&cat_id=244277212)

УДК 342.841(477)

## ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ»

### SPECIAL PROBLEMS OF THE APPLICATION OF THE LAW OF UKRAINE “ON PREVENTION OF CORRUPTION”

Гулак О.В.,  
к.ю.н., доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національний університет біоресурсів і природокористування України

Павленко В.І.,  
магістр юридичного факультету

Національний університет біоресурсів і природокористування України

У статті здійснено аналіз причин недостатньо ефективного застосування Закону України «Про запобігання корупції» і антикорупційної політики держави в цілому. Визначене коло проблемних питань у розрізі дослідження та сформувані власні висновки, спрямовані на розв'язання проблем, пов'язаних із протидією корупції в українській державі.

**Ключові слова:** протидія корупції, Закон України «Про протидію корупції», антикорупційна політика держави, корупційне правопорушення, Національне агентство з питань запобігання корупції.

В статье проведен анализ причин недостаточно эффективного применения Закона Украины «О предотвращении коррупции» и Антикоррупционной политики государства в целом. Определен круг проблемных вопросов в разрезе исследования и сформированы собственные выводы, направленные на решение проблем, связанных с противодействием коррупции в украинском государстве.

**Ключевые слова:** противодействие коррупции, Закон Украины «О противодействии коррупции», антикоррупционная политика государства, коррупционное правонарушение, Национальное агентство по предупреждению коррупции.

The article analyzes the reasons for the lack of effective application of the Law of Ukraine “On the Prevention of Corruption” and the Anti-Corruption Policy of the State as a whole. The range of problem issues in the context of the research is defined and the own conclusions are drawn up, aimed at solving problems related to counteraction to corruption in the Ukrainian state.

One of the important aspects of modern state legal policy in Ukraine is the reform of the system of prevention and counteraction of corruption. Achieving success in this process is a prerequisite for the formation of trust in the government in the society, growth of the economic potential of the state, improvement of the well-being of Ukrainian citizens.

On October 14, 2014, an unprecedented package of anti-corruption laws for our country was adopted, however, the norms of which, during the time of existence of such, were attempted by parliamentarians to curtail, making appropriate changes. Anticorruption policy in Ukraine has its disadvantages and advantages. The law of Ukraine “On Prevention of Corruption”, which came into force on April 24, 2015, is based on a number of the said normative legal acts. This Law defines legal and organizational principles for the functioning of the system of prevention of corruption in Ukraine, the content and procedure for the application of preventive anti-corruption mechanisms, rules for the elimination of the consequences of corruption offenses.

Therefore, the scientific community, practitioners and the public are now urgently in need of amending the basic anti-corruption law and developing a number of normative legal acts of a subordinate nature, the necessity of which is provided by either the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” or the practical expediency minimizing legal conflicts related to the practical application of the main anticorruption law.

**Key words:** counteraction to corruption, the Law of Ukraine “On counteraction to corruption”, the Anti-corruption policy of the state, corruption offense, the National Agency for the Prevention of Corruption.

Корупція є однією з найактуальніших соціальних проблем сучасності, її вирішення є надзвичайно важливою справою. Це негативне явище породжує виникнення таких чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці розвитку держави, що негативно впливає на всі сфери суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну та правову сфери, громадську свідомість.

На сучасному етапі розвитку, особливо протягом останніх років, коли відбулися кардинальні зміни в політичному та суспільному житті країни, змінилися погляди на проблему протидії корупції та наукові підходи до неї.

Формування єдиних організаційно-правових засад протидії корупції розглядається нині як загальнодержавне та пріоритетне завдання. Нині боротьба з корупцією вийшла з формальних меж, стала предметом постійної уваги керівництва держави, громадських організацій. Цей процес відбувається в умовах підвищеної уваги до нього з боку засобів масової інформації й активізації громадянської позиції українців [1, с. 40].

Протягом існування України як незалежної держави лише окремі аспекти проблеми запобігання корупції були предметом наукових досліджень, які проводили А. Аркуша,

О. Дудоров, В. Лукомський, Є. Невмержицький, О. Терещук, С. Шалгунова. Серед вітчизняних науковців помітний внесок у вирішення зазначених питань, крім згаданих вище учених, зробили Л. Багрий-Шахматов, М. Бажанов, Ю. Баулін, В. Борисов, В. Гаращук, П. Гега, В. Глушков, В. Голина, І. Даньшин, А. Закалюк, В. Зеленецький, О. Кальман, М. Камлик, В. Клименко, В. Корж, М. Коржанський, В. Курило, П. Магишевський, Г. Матусовський, В. Навроцький, С. Омельченко, А. Редька, О. Светлов.

Важливим чинником ефективної антикорупційної діяльності в державі є достатня чітко визначена нормативно-правова база, яка містить більше сотні законів, указів, розпоряджень Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, галузевих нормативних документів. Однак за роки існування незалежної Української держави не вдалося досягти реального функціонування в Україні загальнодержавних державно-правових принципів верховенства права, пріоритетності прав і свобод людини порівняно з іншими цінностями [4, с. 100].

Також одним із важливих аспектів сучасної державної правової політики в Україні є реформування системи запобігання й протидії корупції. Досягнення успіху в цьому процесі є передумовою для формування в суспільстві довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

14 жовтня 2014 р. був прийнятий безпрецедентний для нашої держави пакет антикорупційних законів, щоправда, норми яких протягом часу їх існування парламентарі все ж намагалися викривити внесенням відповідних змін. Антикорупційне законодавство в Україні має свої недоліки та переваги. Базовим серед цілої низки зазначених нормативно-правових актів є Закон України «Про запобігання корупції», що набув чинності 24 квітня 2015 р. Цей Закон визначає правові й організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст і порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [2]. Цим Законом визначені такі юридичні терміни: «антикорупційна експертиза», «корупція», «неправомірна вигода», «подарунок» та ін., а також визначений статус Національного агентства за питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Згідно зі ст. 18 ЗУ «Про запобігання корупції» засади антикорупційної політики (антикорупційної стратегії) визначаються Верховною Радою України. Національним агентством розробляється антикорупційна стратегія на основі аналізу ситуації щодо корупції, а також результатів виконання попередньої антикорупційної стратегії. У ст. ст. 22–27 указані обмеження, які мають запобігати корупційним і пов'язаним із корупцією правопорушенням. Наприклад, особам, що вповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані із цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах. Також у цих статтях наведені заходи, які мають ужити ці особи в разі надходження їм пропозицій щодо неправомірної вигоди або подарунка:

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

Також визначені шляхи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, вимоги до їхньої поведінки під час виконання службових обов'язків. Особлива увага Національного агентства приділяється фінансовому контролю таких осіб [3].

Незважаючи на дійсно прогресивний характер нового закону, що вперше передбачив існування окремого центрального органу виконавчої влади з питань формування та реалізації антикорупційної політики, як того вимагають міжнародні норми, нині діяльність НАЗК характеризується незалежними експертами як переважно негативна, що пов'язано як із суттєвими управлінськими, так і з нормативними недоліками. Зокрема, одним із прикладів недосконалості (а отже, проблем у практичному застосуванні Закону України «Про запобігання корупції») є норми, передбачені ст. 25 стосовно регламентації обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Наразі профільний департамент НАЗК, який займається проблематикою конфліктів інтересів і вповноважений на складання адміністративних протоколів за порушення норм, передбачених зокрема й цією статтею, на практиці стикається з недосконалістю нормативного регламентування із цього питання, пов'язаного з факторами, наведеними нижче.

Нині питання суміщення та сумісництва в діяльності працівників державних підприємств, установ, організацій відповідно до ст. 21 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП) урегульовані Постановою Кабінету Міністрів України «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій» від 03 квітня 1993 р. № 245 і Положенням про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженим наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28 червня 1993 р. № 43 [4, с. 40]. Проте зазначені акти не поширюються на державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування й інших суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», які відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 25 цього Закону можуть суміщати свою діяльність із викладацькою, науковою й творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою в спорті.

Таким чином, нині де-юре не визначено умов такого сумісництва для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а саме: порядок прийняття рішення керівництвом щодо дозволу такого сумісництва, кількість годин на тиждень/рік, яка дозволена для сумісництва, поняття «позаробочий час» тощо.

Крім того, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про статус народного депутата України» народний депутат не має права займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час. Однак законодавство не визначає поняття «вільний від виконання обов'язків народного депутата час». Тому уточнення потребує зазначена стаття Закону України «Про запобігання корупції» у контексті насамперед суб'єкта визначення умов роботи за сумісництвом осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; необхідне також розроблення норми, яка б уточнювала таку прогалину.

Окрім того, проблемою практичного застосування Закону України «Про запобігання корупції» є й нормативна відсутність чіткого визначення дати виявлення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. Так, ст. 38 КУпАП визначає строки накладення адміністративного стягнення: «Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, а також право-

порушень, передбачених ст. ст. 164-14, 212-15, 212-21 цього Кодексу, може бути накладене протягом трьох місяців із дня його виявлення, але не пізніше двох років із дня його вчинення». Проте ані Закон України «Про запобігання корупції», ані Кодекс України про адміністративні правопорушення не визначають, що є датою виявлення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Є два погляди на цю проблему: один – що це дата надходження першої інформації про вчинення правопорушення, другий (фігурує в рішеннях суду) – що це дата складення протоколу.

Попри досить тривалу дискусію в колах теоретиків і практиків є чимало питань, пов'язаних із визначенням корупційних правопорушень і відповідальністю за них. Так, слід розібратися, що в розумінні українського законодавця та міжнародного досвіду з указанного питання все-таки входить до складу корупції, що слід розуміти під корупційними злочинами і якими є кримінально-правові наслідки їх учинення з погляду національного законодавства.

Ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» під корупцією розуміє використання особами, зазначеними й перерахованими у відповідному нормативному акті, наданих їм службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди вказаній особі чи на її вимогу іншим фізичним або юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей.

Закон оперує двома схожими поняттями: «корупційне правопорушення» і «правопорушення, пов'язане з корупцією». При цьому визначається, що під корупційним

правопорушенням слід розуміти діяння, що містить ознаки корупції, учинене вказаною в законі особою, за яке законом установлена кримінальна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність [6]. Під правопорушенням, пов'язаним із корупцією, слід розуміти діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені законом вимоги, заборони й обмеження, вчинене особою, зазначеною в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», за яке законом установлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. Вважаємо, що таке розмежування для цих категорій є складним і часто незрозумілим для практичного застосування.

Отже, наразі перед науковою спільнотою, практичними працівниками та свідомою громадськістю гостро стала потреба внесення змін до базового антикорупційного закону й розроблення низки нормативно-правових актів підзаконного характеру, необхідність яких передбачена або ж самим Законом України «Про запобігання корупції», або практичною доцільністю задля мінімізації юридичних колізій, пов'язаних із практичним застосуванням основного антикорупційного закону.

Проте не можна забувати, що «відповідальність громадянського суспільства полягає в контролі влади, у житті відповідно до принципів гідності та в неухильному дотриманні Конституції України й законів України» [7, с. 83]. Крім того, ми маємо усвідомити чітку позицію й відповідальність щодо того, що самостійно мусимо виходити із ціннісної, інституційної, адміністративної та в цілому економічної кризи, у якій наразі опинилася наша держава [8, с. 12]. Тож відповідні зміни мають бути не лише в юридичній площині, але й у світоглядній, що насамперед залежить не від публічних інституцій, а від свідомої громадськості.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Новак А. Організаційно-правовий аспект формування національної антикорупційної стратегії в умовах реалізації положень Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. (29). С. 40–45.
2. Антикорупційне законодавство в Україні. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-zapobigannya-proyavam-korupts/antikoruptionsne-zakonodavstvo-ukraini/>.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Гулак О., Павленко В. Окремі проблемні питання практичного застосування Закону України «Про запобігання корупції». Регіональний науково-практичний круглий стіл «Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції» (м. Запоріжжя, 1–2 грудня 2017 р.). Запоріжжя, Запорізький національний університет, 2017. С. 39–42.
5. Купрійчук В. Проблеми та суперечності реалізації антикорупційної політики в Україні. Вісник Національної академії державного управління. 2011. Вип. 3 (15). С. 97–103.
6. Міфтахутдінов В. Кримінальна відповідальність за корупційні правопорушення. URL: <http://jur-gazeta.com/publications/practice/kriminalne-pravo-ta-proces/kriminalna-vidpovidalnist-za-korupciyni-pravoporushennya.html>.
7. Гулак О. Інституційні складові визначення вектору руху країни. Науковий вісник публічного та приватного права. № 1, 2015. С. 81–84. URL: <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip1>.
8. Гулак О. Шляхи побудови ефективних державних інституцій: виклики сьогодення. Науковий вісник публічного та приватного права. № 2, 2015. С. 11–14. URL: <http://www.nvppp.in.ua/index.php/vip2>.