

ЧИ МОЖНА ВВАЖАТИ ЯКІСНИМ ПОНЯТІЙНО-ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СКЛАДНИК ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ» В ЧАСТИНІ ЗАКРІПЛЕННЯ ОБМЕЖЕНЬ ТА ЗАБОРОН ДЛЯ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ?

CAN THE CONCEPTUAL AND TERMINOLOGICAL COMPONENT OF THE LAW OF UKRAINE “ON PREVENTION OF CORRUPTION” BE CONSIDERED QUALITATIVE IN RESPECT OF CONSOLIDATION OF RESTRICTIONS AND PROHIBITIONS FOR PERSONS AUTHORIZED TO PERFORM THE FUNCTIONS OF THE STATE OR LOCAL GOVERNMENT?

Коломосць Т.О., д.ю.н., професор,
заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної академії правових наук України,
декан юридичного факультету
Запорізький національний університет

Гаджисєва Ш.Н., к.ю.н.,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

Актуальність. В умовах пошуку ефективних засобів запобігання і протидії корупції в Україні в усіх її проявах активізувалась законотворча діяльність, безпосередньо пов'язана із внесення змін та доповнень до «базового» антикорупційного законодавчого акта, зокрема і щодо застосування засад використання ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців. Однак, незважаючи на це, ефективним використання останніх визнати не можна, тому що зберігається стійка тенденція до збільшення кількості виявлених відповідних правопорушень, не всі з яких належно кваліфікуються й отримують реакцію з боку держави. Задля усунення цього вбачається доцільним змінити підхід законотворчості в зазначеній сфері й зосередитись на якості «базового» антикорупційного законодавчого акта, й почати варто із його понятійно-термінологічного складника як «первинного ядра».

Мета роботи полягає в тому, щоб на підставі використання загальнотеоретичних та галузевих базових положень щодо розуміння якості закону проаналізувати «якість» базового антикорупційного законодавчого акта в частині закріплення заборон та обмежень публічних службовців щодо його понятійно-термінологічного складника й запропонувати рекомендації щодо підвищення її «чистоти» для формування наукового підґрунтя для сучасної вітчизняної антикорупційної законотворчості.

Об'єкт дослідження формують суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із врегулюванням засад запобігання та протидії порушенням антикорупційних заборон та обмежень публічними службовцями.

Предмет дослідження – якість понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного вітчизняного законодавчого акта в частині запобігання та протидії заборонам та обмеженням для публічних службовців.

Методологія. Під час написання роботи використовувались загальнонаукові та спеціальні методи наукового пізнання, зокрема діалектичний (для характеристики проблеми в її розвитку), історико-правовий (для аналізу витоків та етапів формування «якості» закону), порівняльно-правовий (для порівняння результатів законотворчості в різних країнах), логіко-юридичний (для виокремлення проблемних питань), прогнозування, моделювання (для формулювання можливих варіантів вирішення проблемних питань).

Результати. Аналіз понятійно-термінологічного складника «базового» законодавчого антикорупційного акта в аспекті дотримання критеріїв «якості закону» дозволяє стверджувати, що в наявності «дефектність» усіх трьох базових критеріїв, а саме юридичних, логіко-системних та мовних (лінгвістичних), що й зумовлює «дефектність» відповідного складника Закону й низьку ефективність його застосування, а отже й використання ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців як інструменту запобігання і протидії корупції у всіх її проявах. Саме зосередження поглибленої уваги на «якості» закону як сукупності властивостей, котрі дозволяють охарактеризувати його природу, тенденції формування й розвитку, а також зумовити ефективність та стабільність його застосування, й зокрема на трьох «базових» критеріях якості закону, в поєднанні зі змістом понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта в частині закріплення засад ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців, можна сформулювати три блока пропозицій щодо вдосконалення відповідного складника Закону. В аспекті дотримання юридичних критеріїв доцільним є збалансований підхід до використання у ст.ст. 22–27 Закону термінів та їх визначень у ст. 1 цього ж Закону, оптимізація кількісного показника понятійно-термінологічного апарату шляхом мінімізації використання спеціальних термінів, уточнюючих словосполучень й одночасно пріоритетністю загальнозрозумілих понять. В аспекті дотримання логіко-системних критеріїв якості доцільним убачається співмірність використання понятійно-термінологічного апарату для унормування всього видового розмаїття заборон та обмежень (ст. 22–27 Закону), послідовність його використання з уникненням тавтології, дублювань та перерахувань, оціночних понять. Задля забезпечення «мовної» якості відповідного складника Закону пріоритетними вбачається зрозумілість, лаконічність та доступність (для будь-яких осіб) її змістовного наповнення.

Ключові слова: корупція, понятійно-термінологічна низка, якість закону, критерії якості закону, обмеження, заборони, публічні службовці, інструмент запобігання, протидії, удосконалення, законодавство.

Topicality. In the context of the search for effective means of prevention and combating corruption in Ukraine in all its manifestations, it is intensified lawmaking directly related to the introduction of amendments and additions to the “basic” anti-corruption legislative act, incl. concerning the use of principles of using the resource of prohibitions and restrictions for public servants. However, the application of the latter can be considered effective because there is a steady tendency the increase of detected offences – not all of them are properly qualified and provided with a response of the state. To eliminate this phenomenon, it seems expedient to change an approach to law making in the area under consideration and to focus on the quality of the “basic” anti-corruption legislative act. It is worth starting with its conceptual and terminological component as a “primary nucleus”.

The purpose of the article is to analyze “the quality” of the basic anti-corruption legislative act in respect of consolidation of prohibitions and restrictions for public servants regarding its conceptual and terminological component and to propose the recommendations for improving its “cleanness” to format a scientific ground for modern domestic anti-corruption lawmaking based on the use of general-theoretical and branch-fundamental provisions on the comprehension of law quality.

The object of the research is the public relations directly related to the regulation of principles for the prevention and combating violations of anti-corruption prohibitions and restrictions committed by public servants.

The subject of the research is a quality of conceptual and terminological component of the “basic” anti-corruption domestic legislative act in terms of prevention and combating prohibitions and restrictions for public servants.

Methodology. When writing the manuscript, the author uses general-scientific and special methods of scientific cognition, in particular, dialectical (to characterize the problem and its development), historical and legal (to analyze law making outcomes in different countries), logical and legal (to outline the issues of concern), forecasting, modeling (to formulate the possible options for solving the issue of concern).

Results. The analysis of the conceptual and terminological component of the “basic” legislative anti-corruption act in the aspect of complying with the criteria of “law quality” allows the author to confirm the existence of “defectiveness” of all three basic criteria, i.e. legal, logical and semantic and linguistic that causes “the defectiveness” of the relevant component of the Law and poor effectiveness of its application and thus, the use of the resource of prohibitions and restrictions for public servants as a tool for preventing and combating corruption in all its manifestations. The very special attention focusing on “quality” of the law as a complex of features, which permit characterizing its nature, tendencies for the formation and development as well stipulating the effectiveness and stability of its use, in particular, at three “basic” levels of law quality in combination with the content of conceptual and terminological component of the “basic” anti-corruption legislative act in terms of consolidation of the resource of prohibitions and restrictions for public servants, one can formulate three blocks of proposals for refining the relevant component of the Law. In the context of compliance with the legal criteria, it is expedient to use a balanced approach to the use of terms in Arts. 22–27 and their definitions in Art. 1 of the same Law, to optimize quantitative indicator of the conceptual and terminological framework through minimizing the use of special terms, clarifying phrases and prioritizing generally understood concepts. Under the framework of observance of the logical and semantic criteria, the proportionality of the use of the conceptual and terminological framework for standardizing the entire diversity of prohibitions and restrictions (Arts. 22–27 of the Law) and consistency of its use through avoiding tautology, doubling and enumerations, evaluative concepts are reasonable. To secure “language” quality of the relevant component of the Law, the author considers comprehensibility, brevity and accessibility (for any person) of its details as priorities.

Key words: corruption, concepts and terminology, law quality, criteria of law quality, restrictions, prohibitions, public servants, tools for corruption prevention, combating, improvement, legislation.

Вступ. Пошук шляхів підвищення ефективності запобігання і протидії корупції у всіх її проявах в Україні з необхідністю зумовлює потребу перегляду змісту антикорупційного законодавства, приведення його у відповідність до запитів суспільства. Насамперед, це стосується «базового» законодавчого акта, яким є Закон України від 14 жовтня 2014 року «Про запобігання корупції», зміст якого суттєво модифікувався у зв'язку із прийняттям цілої низки законодавчих актів, серед яких: Закон України від 02 жовтня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання ефективності інституційного механізму запобігання корупції», Закон України від 17 жовтня 2019 року «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції», Закон України від 04 березня 2020 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку із прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» тощо. Однак, навіть з огляду на зазначені результати активізації тематичної законотворчості, визнати запобігання та протидію корупції в Україні у всіх її проявах, на жаль, ефективними не можна, зокрема й через «дефектність» її законодавчого підґрунтя, зокрема й «базового» законодавчого антикорупційного акта. Підтвердженням цього може слугувати проблематика запобігання і протидії порушенням заборон та обмежень, передбачених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, так званих «антикорупційним заборонам та обмеженням публічних службовців». Аналіз результатів антикорупційного правозастосування свідчить про стійку тенденцію збереження в Україні вже протягом деякого часу високих показників фіксації відповідних протиправних діянь, учинених публічними службовцями, одночасно і про наявну поширену практику закриття проваджень у зв'язку із недоведенням наявності в діях останніх складу протиправних діянь, пов'язаних із порушенням заборон та обмежень антикорупційного змісту. І пов'язане це насамперед із «дефектністю» самого антикорупційного законодавства, яке закріплює вищезазначені заборони та обмеження, наявність передумов для його довільного тлумачення, різновариативного застосування. І навіть незважаючи на зміни та доповнення, внесені до «базового» законодавчого акта, ситуація, на жаль, кардинально (щодо практики застосування законодавства в частині антикорупційних заборон та обмежень для публічних службовців) не змінюється. А це вже зумовлює потребу переходу від суто кількісних змін змісту законодавчого підґрунтя для забезпечення ефективного запобігання та протидії вищезазначеним протиправним явищам до якісних змін, до забезпечення «якісної чистоти» відповідного підґрунтя. Саме тому цілком виправданим і своєчасним є зосередження уваги на аналізі якості «базового» антикорупційного законодавчого акта в частині закріплення

обмежень та заборон для публічних службовців (з огляду на значний масив відповідних положень, доцільно, насамперед, акцентувати увагу на понятійно-категоріальний їх складник, який виконує роль своєрідного «ядра») для виокремлення тих проблемних аспектів, котрі негативно впливають на неї, й формулювання пропозицій щодо їх усунення для можливого використання їх у процесі сучасної тематичної антикорупційної законотворчості.

Огляд останніх тематичних праць. Незважаючи на наявність значної кількості різногалузевих тематичних праць (наприклад, роботи О. Дудорова, М. Хавронюка, В. Тимошука, К. Берднікової, Р. Мовчана, В. Сеника, С. Кушніра, О. Макаренкова, Т. Хабарової, В. Настюка, В. Мартиновського, О. Миколенка та інших), усе ж таки проблематика якості положень «базового» закону щодо його понятійно-термінологічного складника» саме з акцентом на критерії якості цього закону порушується фрагментарно. Незважаючи на те, що в роботах зазначається про «дефектність» понятійно-термінологічного складника чинного антикорупційного законодавства, зокрема і його «базового» закону, тим не менш критеріального якісного аналізу немає. Одночасно в наявності наукові роботи, присвячені загальнотеоретичним питанням якості закону (наприклад, роботи І. Овчаренка, Н. Оніщенко, Н. Пархоменко, В. Червонюк, О. Сирих, Л. Легін, С. Поленіна, В. Прозорова та інших), положення яких цілком можуть слугувати підґрунтям для цього дослідження. Окрім того, наявні аспекти якості закону, якості законодавства досліджували у своїх працях і представники науки адміністративного права (наприклад, В. Колпаков, Д. Лученко, Н. Писаренко, О. Кузьменко, В. Бевзенко, А. Бойко та інші щодо адміністративно-процесуального законодавства, В. Ковбас – нагородного законодавства, Т. Аніщенко, Д. Припутень, Л. Біла-Тіунова, Ю. Битяк, Н. Матюхіна – службового законодавства, І. Бойко, І. Каргузова, А. Осадчий, О. Зима, О. Соловійова, А. Школик, А. Шарая, Р. Мельник, С. Стеценко – адміністративно-процедурного законодавства, О. Заярний, П. Діхтєвський – інформаційного законодавства, Д. Приймаченко, Є. Додін, Б. Кормич – митного законодавства тощо), які також можна розглядати як складники наукової джерельної бази цього дослідження. Окремі «дефекти» понятійно-термінологічної низки «базового» антикорупційного законодавчого акта також виокремлено в Науково-практичних коментарях до зазначеного акта, підготовлених авторськими колективами кількох вітчизняних галузевих фахових шкіл [1], щоправда, знову ж таки у форматі акценту уваги на наявності «дефекту» без ґрунтового критеріального аналізу, що в поєднанні з вищезазначеними наявними результатами тематичного наукового дослідження актуалізує потребу усунення відповідної прогалини.

Виклад основного матеріалу.

І. Понятійно-термінологічний складник Закону України «Про запобігання корупції» щодо антикорупційних заборон та обмежень для публічних службовців.

Аналіз положень Закону України «Про запобігання», а саме ст.ст. 22–27, які безпосередньо й закріплюють так звані «спеціальні» обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22), обмеження щодо одержання подарунків (ст.ст. 23–24), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25), обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26), обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27) дозволяє виділити достатньо великий (за кількісними показниками) понятійно-термінологічний апарат. Його складниками є: «службові повноваження», «своє становище», «можливості, пов'язані зі своїм становищем», «неправомірна вигода», «інші особи», «приватні інтереси» (ст. 22), «подарунок», «безпосередньо», «інші особи», «близькі особи», «підпорядкування особі», «загальноновизнані уявлення про гостинність», «загальнодоступні знижки», «загальнодоступні витрати», «в умовах конфлікту інтересів», «безпосередній керівник» (ст. 23–24), «сумісництво», «суміщення», «інша оплачувана діяльність», «інші види діяльності», «викладацька», «наукова», «творча діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика зі спорту», «підприємницька діяльність» (ст. 25), «припинення діяльності», «трудоий договір (контракт)», «правочин», «підприємницька діяльність», «юридичні особи приватного права», «фізичні особи-підприємці», «контроль», «нагляд», «підготовка або прийняття рішень», «розголошення», «використання в інший спосіб», «свої інтереси», «інформація», «представляти інтереси» (ст. 26), «спільна робота», «близькі особи», «прямо підпорядковані», «статус виборної особи», «сільські населені пункти», «гірські населені пункти», «усунути» (ст. 27). Як бачимо, достатньо великий перелік, а отже, цілком логічним убагацьється забезпечення визначеності, зрозумілості (як для суб'єкта правозастосування, так і для публічного службовця, а також і для будь-якої названої особи) кожного із зазначених елементів понятійно-термінологічного апарату Закону України «Про запобігання корупції» в частині врегулювання заборон та обмежень для публічних службовців для забезпечення ефективного плумачення та застосування відповідних законодавчих положень та ефективного використання зазначених заборон та обмежень як інструменту запобігання та протидії корупції у всіх її проявах. Натомість законодавець обрав своєрідний варіант «роботи» з понятійно-термінологічним апаратом «базового» антикорупційного акта, завдяки впровадженню якого понятійно-термінологічний складник вищезазначеного «базового» антикорупційного акта щодо врегулювання засад використання ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців умовно являє собою поєднання трьох «блоків»: перший – терміни, визначення яких законодавець безпосередньо закріпив у цьому ж законодавчому акті, зокрема у ст. 1 «Визначення термінів». Аналіз змісту цієї статті дозволяє стверджувати, що законодавець обмежився лише закріпленням незначної їх кількості, щоправда, незрозумілим є все ж таки критерій відбору таких термінів. Закріплюючи, наприклад, визначення «неправомірної вигоди», «подарунку», законодавець одночасно не пропонує визначень «сумісництво», «суміщення», «службові повноваження», «своє становище», «можливості, пов'язані зі своїм становищем», тощо. Незаперечною проти потреби закріплення визначень «корупційне правопорушення», «корупція», «правопорушення, пов'язане з корупцією», «суб'єкт декларування», «спеціально вповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції» та інших

«базових» термінів в окремій статті, безпосередньо присвяченій унормуванню понятійно-термінологічного апарату, одночасно виникає питання щодо того, чому визначення «подарунок» запропоноване, а «спільна робота», «службові повноваження» – ні. Чому визначення «виборні особи» знову ж таки закріплене, а, наприклад, не менш важливе визначення «загальноновизнані уявлення про гостинність» – ні. Другий блок – це терміни, визначення яких законодавець пропонує використовувати на підставі аналогії зі змісту інших законодавчих актів. Тобто використовуючи терміни у формулюваннях положень ст.ст. 22–27 Закону України «Про запобігання корупції», законодавець не пропонує їх визначення у ст. 1 цього ж Закону, тим самим надаючи можливість використовувати їх визначення, закріплені в інших законодавчих актах. Саме з урахуванням цих підходів можна відповісти на сформульовані вище в цій роботі запитання щодо того, чому законодавець не закріпив у цьому «базовому» законодавчому акті, наприклад, визначення «суміщення», «сумісництво», а дозволяє використовувати положення Постанови КМУ від 03 серпня 1993 року № 245 «Про роботу за сумісництвом працівників державних підприємств, установ та організацій», Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ та організацій затверджене Міністерством праці України, Міністерством юстиції України, Міністерством фінансів України 28 червня 1993 року № 43. Аналогічне припущення можна зробити і щодо позиції законодавця щодо визначення «підприємницької діяльності», «викладацької діяльності», «наукової діяльності», «трудоого договору (контракту)», «правочину» та інших, які закріплені в інших нормативно-правових актах, і які можна використовувати у сформульованому визначенні й під час застосування положень чинного «базового» антикорупційного законодавчого акта в частині заборон та обмежень для публічних службовців. Щоправда, одночасно законодавець виділяє кілька термінів, визначення яких, незважаючи на їх унормованість в інших законодавчих актах, пропонує й у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». До таких варто віднести, наприклад, «подарунок», «неправомірна вигода». Відповідь на запитання, чому законодавець зробив саме так, варто все ж таки формулювати з акцентом на різну змістовність цих визначень. Тобто, незважаючи на наявність у чинному законодавстві України однакових термінів (наприклад, «подарунок»), визначення яких закріплені в різних законодавчих актах (навіть покликаних регулювати відносини різних сфер – приватно-правового та публічно-правового регулювання), законодавець шляхом деталізації своєї позиції у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» чітко визначив, термін у якому саме визначенні є релевантним саме щодо відносин, пов'язаних з антикорупційними заборонами та обмеженнями для публічних службовців. І, нарешті, третій блок – це той складник понятійно-термінологічного апарату «базового» законодавчого антикорупційного акта, визначення якого не надається ні в самому Законі, ні в інших чинних нормативно-правових актах. На жаль, цей складник є достатньо великим за кількісними показниками і «пропонує» зміст положень усіх статей «базового» антикорупційного законодавчого акта, які закріплюють засади використання ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців як інструменту запобігання та протидії корупції у всіх її проявах. До таких можна віднести: «можливості, пов'язані зі своїм становищем», «загальноновизнані уявлення про гостинність», «інша оплачувана діяльність», «інструкторська та суддівська практика зі спорту», «творча діяльність» тощо.

ІІ. Якість закону та її основні критерії.

Аналіз наявних тематичних наукових джерел дозволяє стверджувати, що «якість закону» варто розглядати як складник загальної теорії закону, де «якість закону» – це

своєрідна «прикладна частина», яка являє собою «сукупність властивостей закону, яка виявляє його природу, закономірності розвитку й функціонування як регулятора суспільних відносин та є обов'язковою умовою його ефективності та стабільності» [2, с. 11]. У правовій науці, на жаль, ще не сформувалось єдиного загально визнаного розуміння якості закону. Переважно її пов'язують із досконалістю (наприклад, роботи І. Овчаренка), ефективністю (наприклад, роботи В. Прозорова, В. Ігнатенка), якістю змісту й форми (наприклад, роботи Е. Савельєвої), результативністю закону (наприклад, роботи С. Воробйової). Погоджуючись із тим, що якість закону безпосередньо пов'язана з кожним значним проявом його, все ж таки її варто розглядати як комплексне поняття, яке являє собою саме певну сукупність властивостей закону, які й забезпечують його унікальність та реалізацію. Саме якість закону зумовлює або ж його суто формальне існування («період охолодженої дії») або ж реалізацію «з певним буксуванням», або ж ефективне існування. Якість закону варто розглядати в аспекті:

- 1) природи закону;
- 2) закономірностей розвитку й функціонування саме як регулятора суспільних відносин;
- 3) як умови ефективності та стабільності цього ж закону. Лише поєднання трьох складників «якості» закону й забезпечить її дієвість, реальність, або ж, навпаки, «дефектність» розуміння (одно-, двоелементність) якості закону і вплине відповідним чином на його ресурс у системі джерел – регуляторів суспільних відносин.

Якість закону (зокрема й «базового» антикорупційного законодавчого акта) варто аналізувати крізь призму її критеріїв. Незважаючи на розмаїття наукових фахових підходів щодо кількості, назв, послідовності їх розміщення, можна виокремити «базовий» варіант критеріїв якості закону, а саме: юридичні, логіко-системні, лінгвістичні (мовні) [2, с. 3]. Щоправда, нерідко можна зустріти у фахових наукових роботах положення про політичні, ідеологічні, соціальні критерії якості закону, що, безперечно, певним чином пов'язано із процедурою розробки, прийняттям закону, певною модифікацією його змісту, проте ці критерії не пов'язані зі змістом самого закону, не мають таких параметрів, а отже, цілком логічно все ж таки погодитись із більшістю вчених-юристів, що все ж таки «базовою» є триада критеріїв, аналізуючи які й варто розглядати якість закону (наприклад, роботи С. Воробйової, В. Прозорова, А. Бойка, І. Овчаренка, В. Ігнатенко, Е. Савельєвої, О. Сирих, Л. Легін та інших). Саме ці критерії дозволяють з'ясувати: «якість форми і змісту закону» [3, с. 199], «якість змісту, якість його прийняття, якість уведення в дію» [4, с. 18], «якість природи, змісту, дії» [5, с. 102]. Їх сукупність дозволяє: «<...> відобразити ресурс правових засобів забезпечувати регулювання суспільних відносин (юридичні критерії); висвітлити певний рівень використання та формулювання законодавчих понять та категорій та послідовність викладу нормативного матеріалу, внутрішню логіку останнього (логіко-системні критерії); охарактеризувати стилістику, синтаксис, пунктуацію, семантику тексту закону, тобто «мову закону» (лінгвістичні критерії) [2, с. 3]. Ці положення є цілком прийнятними для аналізу «якості» як усього закону, так і певної його частини (окремих положень), зокрема й тих, які закріплюють його понятійно-термінологічний апарат. Саме тому під час аналізу «якості» відповідної частини Закону України «Про запобігання корупції» варто зупинитись саме на трьох вищезазначених загальних («базових») критеріях «якості» закону.

III. «Якісна» характеристика понятійно-термінологічної частини Закону України «Про запобігання корупції» в аспекті унормування засад заборон та обмежень для публічних службовців.

Використовуючи вищезазначений понятійно-термінологічний апарат Закону України «Про запобігання

корупції» в частині закріплення заборон та обмежень для публічних службовців, можна з'ясувати якість відповідних положень Закону:

1) юридичні критерії (узагальнююче визначення для позначення спроможності закону (в цьому разі понятійно-термінологічних положень) забезпечувати регулювання відносин, пов'язаних із використанням ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців як інструменту запобігання та протидії корупції), а саме:

- конкретність понять;
- мета впровадження;
- нормативність (закріплення як норми-дефініції або ж як складника іншого правового припису, покликаного регулювати відповідні суспільні відносини);
- процедура прийняття й, зокрема, опублікування й набрання чинності, узагальнюючи всі ці складники юридичних критеріїв «якості» понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта в частині заборон та обмежень для публічних службовців, можна зазначити таке.

Цілком зрозумілою є мета впровадження більшості наявних термінів задля охоплення якомога більшої кількості можливих форм прояву заборон та обмежень, а також відповідного унормування норм-дефініцій. Проте визнати таким, що є максимально реалізованим елемент «мета впровадження» щодо всього понятійно-термінологічного апарату відповідного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта не можна. І про це вже було зазначено. Є певна диспропорція у використанні термінів щодо унормування різних обмежень і заборон (від мінімальної, наприклад, обмежень щодо використання службових повноважень та становища й, навпаки, надмірного щодо обмеження суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності), а також співвідношенні термінів, які використовуються у процесі формулювання положень ст.ст. 22–27 Закону та норм-дефініцій, закріплених у ст. 1 цього ж Закону (тоді як, наприклад, у законодавстві США, Сінгапура, Грузії, Македонії, Румунії така диспропорція відсутня). Певні сумніви виникають і щодо дотримання юридичних критеріїв якості відповідного складника Закону в аспекті конкретності (наприклад, унормовуючи вимоги для так званих «обмежених» подарунків, законодавець, окрім вартісної ознаки, ознаки періодичності одержання, доповнює (намагається «конкретизувати») й відповідністю подарунку «загально визнаним уявленням про гостинність», тим самим не конкретизуючи, а, навпаки, ускладнюючи розуміння й застосування на практиці положень із цим поняттям (натомість, наприклад, у США, поряд із використанням аналогічного за змістом поняття, одночасно пропонується перелік тих форм прояву такої гостинності в реальному житті); аналогічними є й положення щодо дозволу займатись «інструкторською або суддівською практикою зі спорту» за відсутності легального визначення такої). Не можна вважати ознакою «якості» відповідний складник Закону й «надмірну рухливість» понятійно-категоріального апарату, пов'язану зі змінами змісту ст. 1 Закону щодо визначень «члени сім'ї», «близькі особи», «безпосередній керівник», яка одночасно передбачає лише «вибірковий підхід до визначення деяких термінів, проте за умов «стабільності» решти й одночасно за умов «залишення» поза увагою можливості доповнення (поряд із «викривачами корупції») ст. 1 Закону й іншими «дефектними», «проблемними» в аспекті розуміння та застосування термінами та їх визначеннями. Отже, є ситуація, коли, незважаючи на певну модифікацію змісту визначень одних («близькі особи», «члени сім'ї») термінів, які дійсно також були «проблемними» в застосуванні, незрозуміло чому не підлягають модифікації інші (насамперед «подарунок»). Не зовсім зрозумілою є й позиція законодавця щодо так званого «клаптикового» підходу до вдосконалення положень щодо обмежень та заборон для

публічних службовців. Так, зокрема, доповнюючи перелік осіб, на яких обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності не поширюються, згідно із Законом України від 03 грудня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо питання сумісництва працівників патронатної служби Верховної Ради України», на жаль, «дефектні» терміни одночасно залишаються в тексті ст. 25 Закону незмінними. Тобто, незважаючи на наявні тематичні роботи, зокрема і присвячені висвітленню «дефектності» положень Закону щодо відповідного різновиду заборон та обмежень, актів тлумачень НАЗК, спостерігається фрагментарний підхід до вдосконалення змісту ст. 25 Закону – деталізація окремого питання за умов залишення поза увагою «глобального» проблемного питання. Така вибіркова часткова модифікація понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта не впливає істотно на «якість» останнього й дозволяє стверджувати, що «дефектність» юридичних критеріїв «якості» вищезазначеного складника, який трапився на момент набрання чинності Законом, зберігається й до сьогодні, ускладнюючи його тлумачення та застосування, негативно впливаючи на використання ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців як дієвого інструменту запобігання і протидії корупції.

2) логіко-системні критерії якості закону, які також як узагальнююче поняття, охоплюють «логічність формулювання понять, приписів, логіку та системність зв'язків наявних понять» [2, с. 4]. Тобто завдяки цим критеріям якості понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта можна простежити, чи наявна логічність у формуванні відповідного апарату, логічна послідовність у його розміщенні та закріпленні, чи узгоджується сам термін та його визначення, запропоноване законодавцем, чи трапляється тавтологічність у визначеннях, надмірне перерахування властивостей явища, суто описовий підхід тощо. Як уже зазначалось, трьох-блоковий понятійно-термінологічний складник «базового» антикорупційного законодавчого акта все ж таки істотно ускладнює дотримання вимог логічності, системності її побудови. До того ж аналіз самого апарату свідчить про намагання законодавця запропонувати якомога ширший спектр понять, «дотичних» до заборон та обмежень, щоправда, вибірковість підходу щодо закріплення визначень лише деяких із них у ст. 1 Закону вимагає додаткового пояснення. Не зрозуміло є позиція законодавця щодо обрання способу перерахування можливих (щоправда, невичерпних) зовнішніх форм, наприклад, подарунку й неправомірної вигоди, як і членів сім'ї та близьких осіб (навіть у новій редакції), оскільки такий спосіб завжди передбачає потребу постійного оновлення змісту з урахуванням потреб реального часу й об'єктивно створює передумови для того, щоб «залишити поза увагою» когось або ж щось (у той час як у законодавстві зарубіжних країн спостерігається «тяжіння» до закріплення загальних ознак, за наявності яких особа або ж предмет, потрапляє у сферу антикорупційного регулювання). Не досить удалою є і спроба запропонувати визначення з використанням іншого терміну, з'ясування змісту якого передбачає обов'язкове звернення до іншого визначення (наприклад, реальний конфлікт інтересів), або ж «інша оплачувана діяльність» – термін для з'ясування змісту якого необхідним є звернення одразу ж до положень кількох нормативно-правових актів (водночас не варто забувати про те, що ці акти можуть також змістовно модифікуватися, а, можливо, і взагалі втратять чинність). Нелогічним є й формулювання положень п. 2 ст. 25 щодо винятку із заборони щодо сумісництва та суміщення з одночасним надмірним урахуванням умов такого винятку, що під час ретельного аналізу змісту цього положення дозволяє стверджувати про те, що наявне моделювання фактично

нереальної життєвої ситуації. Недостатньо логічним виглядає й підхід законодавця до понятійно-термінологічного «наповнення» самих положень ст.ст. 22–27 Закону за наявної унікальності ресурсу кожного з обмежень та заборон і поліваріативності форм зовнішнього їх прояву. Загалом простежується дещо спрощений підхід до дотримання правил і законів логіки, системності у формуванні понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта, наслідком якого є «дефектність» визначеності, послідовності використання понять, надто описовий зміст визначень, зловживання перерахуваннями, «відкритими списками», визначеннями «через інше поняття».

3) І, нарешті, лінгвістичні або ж мовні критерії якості відповідного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта, дотримання твуваних «філологічних стандартів», роль і значення яких є дуже важливим в аспекті точності, ясності, зрозумілості тексту (зокрема і щодо понять) та його доступності. Важливо зазначити, що саме ці критерії якості орієнтовані на забезпечення безпосереднього «зв'язку» публічних службовців, щодо яких заборони та обмеження передбачено, суб'єктів запобігання корупції (котрі застосовують відповідні положення законодавства на практиці), громадськості (для контролю за зазначеною процедурою) з відповідним понятійно-термінологічним апаратом, його розумінням та застосуванням положень законодавства, які містять ці поняття й визначення. Аналізуючи ці критерії, варто виокремлювати їх елементи: чіткість, зрозумілість, лаконічність, доступність положень законодавства, які містять поняття та визначення. Щодо предмету дослідження, одразу ж варто виокремити дефектність понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного законодавчого акта в аспекті заборон та обмежень публічних службовців, а саме: надмірне використання узагальнених назв для формування понятійно-термінологічного апарату, «перенасичення» оціночними поняттями («загально визнані уявлення про гостинність», наприклад), використання спеціальної термінології, яка передбачає наявність фахових знань (натомість, наприклад, аналогічні складники «базових» антикорупційних законодавчих актів США, Німеччини, Бразилії, Італії мінімально «насичені» спеціальною термінологією, а отже, є доступними і зрозумілими для будь-яких осіб), невиправдані потреби (наприклад, «реальний конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів», «близькі особи», «члени сім'ї»), використання відсиловних положень (наприклад, щодо «іншої оплачуваної діяльності», «службових повноважень»). Усе це в сукупності й не дозволяє говорити про «якість» зазначеного складника Закону України «Про запобігання корупції», а отже, і всього Закону, про ефективність його застосування в частині використання заборон та обмежень як інструменту запобігання і протидії корупції у всіх її проявах в Україні.

Висновки. Аналіз понятійно-термінологічного складника «базового» законодавчого антикорупційного акта в аспекті дотримання критеріїв «якості закону» дозволяє стверджувати, що в наявності «дефектність» усіх трьох базових критеріїв, а саме юридичних, логіко-системних та мовних (лінгвістичних), що й зумовлює «дефектність» відповідного складника Закону й низьку ефективність його застосування, а отже, й використання ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців як інструменту запобігання і протидії корупції у всіх її проявах. Саме зосередження поглибленої уваги на «якості» закону як сукупності властивостей, які дозволяють охарактеризувати його природу, тенденції формування й розвитку, а також зумовити ефективність та стабільність його застосування, й зокрема на трьох «базових» критеріях якості закону, в поєднанні зі змістом понятійно-термінологічного складника «базового» антикорупційного

законодавчого акта в частині закріплення засад ресурсу заборон та обмежень для публічних службовців, можна сформулювати три блока пропозицій щодо вдосконалення відповідного складника Закону. В аспекті дотримання юридичних критеріїв доцільним є збалансований підхід до використання у ст.ст. 22–27 Закону термінів та їх визначень у ст. 1 цього ж Закону, оптимізація кількісного показника понятійно-термінологічного апарату шляхом мінімізації використання спеціальних термінів, уточнюючих словосполучень й одночасно пріоритетністю загальнозро-

зумілих понять. В аспекті дотримання логіко-системних критеріїв якості доцільним убачається співмірність використання понятійно-термінологічного апарату для унормування всього видового розмаїття заборон та обмежень (ст.ст. 22–27 Закону), послідовність його використання з уникненням тавтології, дублювань та перерахувань, оціночних понять. Задля забезпечення «мовної» якості відповідного складника Закону пріоритетними вбачається зрозумілість, лаконічність та доступність (для будь-яких осіб) її змістовного наповнення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 588 с.; Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / В. Ковальський, О. Миколенко, Є. Стрельцов, О. Клименко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 380 с.; Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. М. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.
2. Бойко А. Якість адміністративно-процесуального законодавства : питання теорії та практики : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.07. Дніпро, 2019. 17 с.
3. Легін Л. Поняття та критерії якості закону: проблеми визначення. *Проблеми законності : зб. наук. праць*. 2016. Вип. 132. С. 196–204.
4. Савельева Е. Проблемы и методы организации и экспертного обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы : дис. ... к.ю.н. : 12.00.01. Москва, 1999. 137 с.
5. Овчаренко О.І. Закон в системі джерел (форм) права і їх класифікація : дис. ... к.ю.н. : 12.00.01. Харків, 2004. 231 с.