

УДК 342.951

*О. О. Гейц  
здобувач**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПОЛІТИЧНІЙ СФЕРІ**

**Постановка проблеми статті.** У вітчизняних законодавчих джерелах сформовано базис термінів, у т.ч. їх визначень, які регламентують протидію корупції. Наприклад, публічно-правові відносини (ст. 125 [1]), механізм [2], особа, яка надає допомогу в запобіганні і протидії корупції [3], публічно-правовий спір [4], Єдина інформаційна система у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму [5], протидія технічній розвідці [6], невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172 9 [7]) і т.п.

Однак, відсутні законотворчі напрацювання з приводу словосполучення «публічно-правовий механізм протидії корупції адміністративно-політичній сфері». Та й взагалі порівняно з кращими іноземними юридичними техніками складання законів, прикладом яких є Республіка Молдова, не можна говорити про достатньо впорядковану, послідовну та логічну теоретичну базу.

З'ясування загального розуміння понять, що досліджуються, їх логіки, а в даному випадку законодавчих підходів дозволяє порівнювати їх з думками вчених в юриспруденції, сприяє формулюванню пропозиції з вдосконалення чинного антикорупційного законодавства.

Стан дослідження. Різним аспектам питанням вдосконалення чинного антикорупційного законодавства присвячено увагу у працях таких вчених, як К.В. Берднікова, О.Г. Боднарчук, О.В. Клок, Т.С. Курило, В.І. Литвиненко, С.В. Рівчаченко, Ю.В. Рум'янцев, О.В. Терещук, Т.В. Хабарова та ін. Однак, деякі з них є більш цікавими для історіографії або науки з історії політичних та правих вчені або ж несуть фрагментарний характер чи не ставлять питання під відповідним ракурсом дослідження.

**Мета даної статті** – з'ясувати законодавче вживання та тлумачення «публічно-правового механізму протидії корупції в адміністративно-політичній сфері» в національному законодавстві України та сформулювати відповідні пропозиції.

**Виклад основного матеріалу.** За нашими підрахунками у чинному законодавстві термін «механізм» вживано більш поширено ніж терміни «публічно», «правовий», «протидії» та «корупції». Він характерний для більш ніж 5,5 тис. нормативно-правових актів. Його можна зустріти зазвичай у 2280 постановках, порядках

– 2017 таких документів та наказах (1416). Пік його застосовування припадав на 2011, 2012 та 2017 роки. Активно застосовували термін «механізм» КМУ, МОЗ та ряд інших органів державної влади (АМКУ, Держатомрегулювання України, НАЗК, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду). Серед міжнародних організацій виділяються у цьому плані документи з ЄС, а поміж іноземних держав, документи яких пов'язані з Україною, – США.

Варто зауважити, що до законодавства та законодавця ми ставимся у цілях даної статті у широкому сенсі цих слів та включаємо до їх змісту нормативно-правові акти.

Наступним поширенням є вживання терміну «публічно (3228 документів), який здебільшого використано у постановках, наказах та розпорядженнях. Апогей вживання припав на 2017 рік. При цьому, до 1991 року він зустрічався у 38 документах, що порівняно з іншими досліджуваними термінами, є найбільшим значенням. Це слово нерідко зустрічається у нормативно-правових актах КМУ, МЮ України, а також ряду інших центральних органів влади та державних установ (АМКУ, Держкомтелерадіо України, Нацдержслужбою України, НБУ) та міжнародних організацій (Рада Європи). Найбільше його використано у міжнародних документах з США.

На третьому місті розташувалось вживання законодавцем термінів «корупції» (1714), «правовий» (1658) та «протидії» (1644), два останні з яких найбільше поширені у наказах та розпорядженнях, а перший – у розпорядженнях. Пік їх використання припав на 2015 та 2017 роки. Варто відмітити, що до 1991 року його вживано поодинокі тани перевищувало 8 разів. Термін «правовий» найбільше зустрічається у нормативно-правових актах ВРУ, інші – КМУ, МВС та МОЗ України, інших державних органів та установ (АМКУ, Держкомстат, Держфінмоніторинг України, НАЗК, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Нацкомфінпослуг, НБУ, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб), а також міжнародних організацій (ООН, СНД, ЄС). Серед видавників переважають такі країни, як Республіка Молдова та США.

Термін «протидії» найбільше використовує КМУ та Мінсоцполітики України, а також Державний комітет фінансового моніторингу України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, міжнародні організації – СНД, країни – США та РФ; термін «корупції» – КМУ, МВС, АМКУ, НАЗК, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, СБУ, а також міжнародні організації – ЄС та країни – США.

Наведене може говорити про те, що вищезазначені терміни: найбільш характерні для 2011–2012 та 2017 років; несуть матеріальний та процесуальний характер норм; розповсюджені у підзаконних нормативно-правових актах; поширені серед державних органів виконавчої влади, зокрема, серед органів, що протидіють корупції; вживаються у документах, пов'язаних з США та ЄС.

Проте, здійснений аналіз був би не повний без розгляду чинних положень КУпАП та Закону України «Про запобігання корупції», які є найбільш наближеними до суті питання, а тому розглянемо їх більш детально.

Одним із основних нормативно-правових актів, де йде мова про протидію корупції, є КУпАП. Протидія корупції, як певному явищу, безпосередньо викладена авторами у редакції статті 1729 «Невжиття заходів щодо протидії корупції», як об'єкт правової охорони. Із диспозиції частини 1 цієї статті зрозуміло, що протидія корупції – це передбачене законом вжиття відповідними особами заходів у разі виявлення корупційного правопорушення. Однак, яких саме заходів кодекс не конкретизує, через що варто звернутись до вивчення чинного Закону України «Про запобігання корупції» [8] (далі – закон), як джерела, де описано правовідносини – об'єкт правопорушення.

Чинний закон із більш ніж 27 тис. слів налічує 399 або 1,5% слів з коренем «корупція» (реалізація антикорупційної політики, організація проведення досліджень з питань вивчення ситуації щодо корупції, методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади і т.д.), 254 (1%) – «право» (правові та організаційні засади, неправомірна вигода, нормативно-правові акти і т.д.), 64 (0,2%) – «протидія» (спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції, здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції, стан запобігання та протидії корупції в Україні), 12 (менше 0,2%) – «публічно» (суб'єкт публічного права, посадові особи юридичних осіб публічного права, особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги, і т.д.) та 5 (менше 0,2%) – «механізм» (порядок застосування превентивних антикоруп-

ційних механізмів, інші механізми запобігання і протидії корупції, самохідні машини і механізми і т.п.). При цьому не чинний попередній закон, текст якого не перевищував 9 тис. слів, містив відповідно 152 (1,7%, що майже відповідає чинному закону), 132 (1,5%), 63 (0,7%), 8 (менше 0,1%) та 0 випадків вживання коренів досліджуваних слів.

У чинному законі із 13 розділів (розділ I Загальні положення, розділ II Національне агентство з питань запобігання корупції, розділ III Формування та реалізація антикорупційної політики, розділ IV Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням, розділ V Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, розділ VI Правила етичної поведінки, розділ VII Фінансовий контроль, розділ VIII Захист викривачів, розділ IX Інші механізми запобігання і протидії корупції, розділ X Запобігання корупції у діяльності юридичних осіб, розділ XI відповідальність за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення та усунення їх наслідків, розділ XII Міжнародне співробітництво, розділ XIII Прикінцеві положення) лише один або розділ IX має назву «Інші механізми запобігання і протидії корупції».

Порівняно з нечинним законом подібне нормотворче формулювання назви розділу дає можливість буквально прочитати, уявити та на цій підставі чітко зрозуміти перелік механізмів протидії та запобігання корупції. До їх переліку законодавцем віднесено ряд підінститутів, які умовно згрупуємо для зручності розгляду за способом правового регулювання наступним чином:

- забороняючі (заборона на одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування (ст. 54 закону); вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60 закону));

- зобов'язуючі (антикорупційна експертиза (ст. 55 закону), спеціальна перевірка (ст. 56-58 закону), єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (ст. 59 закону)).

З наведеного аналізу змісту та структури чинного та не чинного законів видно, що конкретно мова про механізми запобігання і протидії корупції йде лише у чинному законі, до яких автори закону віднесли мінімум п'ять механізмів. При цьому, вони їх не розділили на механізм запобігання та механізм протидії, на що в дещо подібному випадку у суміжній галузі наукових знань вже звертав увагу авторський колектив вчених на чолі з М.І. Хавронюком [9, с. 108]. Вважаємо, що поділ був би доцільним з огляду на логіку, формування єдиної наукової позиції та взагалі упередження інсинуацій навколо даного питання. В його основу пропонується покласти у першу чергу первісне значення протидії, як явища протилежного дії.

Про інші ж механізми запобігання і протидії корупції у законі вказано не прямо, а лишається домислити. Так, з огляду на послідовне викладення розділів чинного закону можна висунути наступне припущення. Інші механізми – це механізми, врегульовані іншими його розділами. Наприклад, у розділах V Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів або VII Фінансовий контроль і т.п. Тоді виникають питання, де відшукати пояснення законодавця, що він мав на увазі, коли використав слово «інші» у назві розділу IX? Тому звернемось до пояснювальної записки [10], яка подавалась у ВРУ разом із законопроектом. Відповідно до змісту цієї записки виходить, що впроваджується превентивна антикорупційна система. Її основними складовими є: спеціалізований орган з питань запобігання корупції органу; правила формування та реалізації антикорупційної політики; антикорупційні обмеження (наприклад, одержання подарунків); запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (наприклад, шляхи врегулювання конфлікту інтересів); спеціальні антикорупційні інструменти (наприклад, Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення); захист викривачів (наприклад, захист осіб, які повідомляють про факти корупції); відповідальність за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення (кримінальна за безпосередньою корупцією, адміністративна – за пов'язані із корупцією правопорушення, дисциплінарна та цивільно-правова (за обидва види порушень); усунення наслідків корупційних правопорушень (наприклад, відшкодування збитків у судовому порядку); міжнародне співробітництво у сфері запобігання та протидії корупції.

Однак, більш чітко на останнє поставлене нами питання відповідає нам преамбула до чинного закону, де введено термін превентивних антикорупційних механізмів, які є метою даного закону, інституту яких він встановлює та регулює.

Як бачимо, автори законопроекту вводять терміни превентивна антикорупційна система або превентивні антикорупційні механізми, до кола яких включають механізми запобігання та протидії корупції, іноді для їх назви використовують термін «інструмент».

На завершення аналізу чинного закону варто відмітити ще два моменти.

По-перше, чинний закон містить дефініцію «спеціально уповноважений суб'єкти у сфері про-

тидії корупції» та її визначення у формі переліку таких суб'єктів, як органи прокуратури, Національна поліція, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Виходить, що законодавець визнає у такий спосіб сферу протидії корупції, але не тлумачить її. При цьому, не є чітко зрозумілим, які її межі, з чим межує, які норми є центральними або основними чи безпосередніми, чи містить вона координати посилань на інші норми права та що за суспільні відносини замикає у собі.

По-друге, не всі норми права, які регламентують механізми, відносяться до галузі адміністративного права, що скоріше за все пояснюється різними видами юридичної відповідальності за корупцію. Серед норм права можна зустріти, як загальні або місцеві, так і міжгалузеві чи галузеві, хоча більшість все ж таки лежить у галузі адміністративного права. У підтвердження належності норм закону не лише до адміністративного права, але й до кримінального процесуального права, наведемо наступний наш підрахунок. Із 73 статей чинного закону тільки 10 (ст. ст. 1, 3, 5, 9, 20, 53, 56, 57, 59 та 65) містять кримінальну або кримінальну процесуальну, у т.ч. бланкетну норму. Зокрема, повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення члену Національного агентства може бути здійснено лише Генеральним прокурором (виконувачем обов'язків Генерального прокурора) (ч. 5 ст. 9).

**Висновки.** Із проведеного аналізу законодавчої практики з'ясовано, що законодавець визнає існування законодавства у сфері протидії корупції та її суб'єктів, а також наявність певного механізму, але не дає визначення «публічно-правового механізму протидії корупції в адміністративно-політичній сфері». Зміст чинного закону дає підстави говорити про те, що за умов достатнього рівня однорідності суспільних відносин існують певні сукупності правових норм для регулювання державного управління в протидії корупції незалежно від його сфер. Така сукупність і має назву інституту. Проте існування, наприклад, різновидів юридичної відповідальності вказує на його між – або навіть полігалузевий характер. У зв'язку з вищевикладеним дане питання має потенціал для подальшої розробки та пропонується, як один з варіантів, розробити єдину позицію та внести відповідні зміни у чинному антикорупційному законі.

### Література

1. Конституція України від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

2. Наказ Міністерства промислової політики України від 15.06.2004 № 285 «Про затвердження Положення про технічне обслуговування устаткування підприємств гірничо-металургійного комплексу» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0807-04/ed20091106/find?text=%CC%E5%F5%E0%ED%V3%E7%EC>.

3. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [zakon.rada.gov.ua/go/2747-15](http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15).

5. Наказ Держфінмоніторингу України від 24.03.2006 № 56 «Про затвердження Типового положення про функціональну підсистему Єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/term/8704>.

6. Наказ СБУ від 12.08.2005 № 440 «Про затвердження Зводу відомостей, що становлять державну таємницю» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/term/39576>.

7. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/paran1854> – п1854 Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

8. Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хаврюнок М.І. – К.: Ваіте, 2018. – 472 с.

10. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=52247&pf35401=314034>.

### Анотація

**Гейц О. О. Нормативно-правове регулювання визначення публічно-правового механізму протидії корупції в адміністративно-політичній сфері.** – Стаття.

У статті проведено комплексний аналіз законодавства України на предмет регулювання публічно-правового механізму протидії корупції в адміністративно-політичній сфері, зокрема позиції законотворця з тлумачення даного феномену. Глобальні дані свідчать про інтерес суспільства до проблеми корупції та нівелювання цієї проблеми за допомогою різних механізмів, у т.ч. за допомогою правових. У свою чергу вони містять у собі різновиди механізмів протидії корупції, але не завжди законодавець оформлює своє бачення чіткими теоретико-правовими конструкціями.

Автором підраховано вживання та поширення складових словосполучення «публічно-правового механізму протидії корупції в адміністративно-політичній сфері». Наведено характерні приклади та визначено основні тенденції в нормативно-правовому регулюванні.

У результаті акцентується увага на тому, що у розумінні законотворця відсутнє визначення «публічно-правового механізму протидії корупції в адміністратив-

но-політичній сфері», але він говорить про наявність законодавства у сфері протидії корупції та суб'єктів, які діють у різних галузях права, державного управління і т.п. Крім того, зроблено ряд інших висновків про законодавче вживання та тлумачення «публічно-правового механізму протидії корупції в адміністративно-політичній сфері» та сформульовано відповідні пропозиції.

**Ключові слова:** корупція, механізм протидії, адміністративно-політична сфера, суб'єкт протидії, визначення, вживання, тлумачення, закон.

### Аннотация

**Гейц А. О. Законодательное регулирование определения публично-правового механизма противодействия коррупции в административно-политической сфере.** – Статья.

В статье проведен комплексный анализ законодательства Украины на предмет регулирования публично-правового механизма противодействия коррупции в административно-политической сфере, в частности позиции законодателя по толкованию данного феномена. Глобальные данные свидетельствуют об интересе общества к проблеме коррупции и нивелирования этого негативного явления с помощью различных механизмов, в т.ч. с помощью правовых. В свою очередь они включают в себя разновидности механизмов противодействия коррупции, но не всегда законодатель оформляет свое видение четкими теоретико-правовыми конструкциями.

Автором подсчитано употребление и распространение терминов, составляющих словосочетание «публично-правового механизма противодействия коррупции в административно-политической сфере». Приведены характерные примеры и определены основные законодательские и нормативно-правовые тенденции.

В результате акцентируется внимание на том, что в понимании законодателя отсутствует определение «публично-правового механизма противодействия коррупции в административно-политической сфере», но он говорит о наличии законодательства в сфере противодействия коррупции и соответствующих субъектов, действующих в различных отраслях права, сферах государственного управления и т.п. Кроме того, сделан ряд других выводов о законодательном употреблении и толковании «публично-правового механизма противодействия коррупции в административно-политической сфере» и сформулированы соответствующие предложения.

**Ключевые слова:** коррупция, механизм противодействия, административно-политическая сфера, субъект противодействия, определение, применение, толкование, закон.

### Summary

**Heits O. O. Legislative adjustment of the determination of the public legal mechanism of influence of corruption in administrative and political sector.** – Article.

The article provides a comprehensive analysis of the legislation of Ukraine on the subject of regulating the public-legal mechanism of counteracting corruption in the administrative-political sphere, in particular the position of the legislator on the interpretation of this phenomenon. Global data testify to the public interest in the problem of corruption and to counteract this negative phenomenon through various mechanisms, including with legal help. In turn, they include a variety of mechanisms to counteract corruption, but not always the legislator makes up his vision with clear theoretical and legal constructions.

The author estimates the use and distribution of terms that make up the phrase "public-legal mechanism of coun-

teracting corruption in the administrative-political sphere". Characteristic examples are given and the main legislative and normative-legal tendencies are defined.

As a result, attention is drawn to the fact that, in the understanding of the legislator, there is no definition of "a public-legal mechanism for combating corruption in the administrative and political sphere," but it speaks of the existence of legislation in the field of combating corruption and the relevant actors operating in various

branches of law, public administration etc. In addition, a number of other conclusions have been drawn about the legislative use and interpretation of the "public-legal mechanism for combating corruption in the administrative-political sphere" and formulate corresponding proposals.

*Key words:* corruption, mechanism of counteraction, administrative-political sphere, subject of counteraction, definition, application, interpretation, law.