

О. А. Гусар,  
кандидат юридичних наук

А. Р. Ущапівська  
студентка

## АДМІНІСТРАТИВНО - ПРАВОВІ ЗАХОДИ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В ГАЛУЗІ ЦИВІЛЬНОЇ АВІАЦІЇ

Національний авіаційний університет  
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна  
E-mail: gusar\_oa@ukr.net

**Мета:** у статті визначено та проаналізовано норми законодавства України з питань корупції, досліджуються правові аспекти заходів, що застосовуються в Державній авіаційній службі, в діяльності суб'єктів цивільної авіації та спрямовані на мінімізацію корупційних проявів у галузі цивільної авіації. **Методи дослідження:** у роботі використано діалектичний метод пізнання, загальнонаукові та спеціальні методи. **Результати:** визначається система заходів протидії корупції, що здійснюється уповноваженим органом у галузі цивільної авіації. Запропонована класифікація заходів протидії корупції у галузі цивільної авіації поділяється на: правові; організаційно – управлінські; взаємодія з правоохоронними органами, зв'язки з громадськістю; кадрове, матеріально-технічне та фінансове забезпечення; міжнародне співробітництво. Визначено недостатній рівень координації антикорупційних комунікацій та необхідність використання контрольних показників розвитку і результатів державних статистичних спостережень та корупційного досвіду, індекси міжнародних рейтингів, які надають оцінку ситуації, що склалася у сфері запобігання та протидії корупції в галузі цивільної авіації. **Обговорення:** запропоновані шляхи підвищення ефективності реалізації антикорупційних програм у галузі цивільної авіації та окреслені очікувані результати впровадження заходів протидії корупції у галузі цивільної авіації.

**Ключові слова:** корупція; заходи протидії; запобігання; цивільна авіація, Державна авіаційна служба.

### Постановка проблеми та її актуальність.

Одним із деструктивних явищ, що не дозволяє ефективно забезпечувати безпеку громадян, загрожує механізмам демократичного управління та фундаментальним принципам існування держави у сучасному світі, а отже, посилює внутрішню вразливість держави залишається корупція у державному секторі. Дослідження адміністративно-правових заходів, протидії корупції в сфері цивільної авіації не втрачають актуальності. Вважаємо, що в сучасних умовах незавершеності та фрагментарності адміністративної реформи центральних органів виконавчої влади ця проблема набуває особливої гостроти та необхідності наукового

аналізу, адже рівень корупції в органах виконавчої влади знижується досить повільно. Залишається вкрай актуальним підвищення ефективності реалізації антикорупційних програм уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції в галузі цивільної авіації за допомогою застосування адміністративно-правових заходів.

Однак в Україні зберігається досить високий рівень корупції. За результатами дослідження стану корупції в Україні, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) в 2017 році за методикою стандартного опитування засвідчили сприйняття корупції населенням і представниками бізнес-середовища

на рівні відповідно 3,98 і 3,47 балів з п'яти. При цьому у 40% дорослого населення України корупційний досвід відсутній. Найбільш корумпованими населення вважає, сфери охорони здоров'я, освіти, контакти з органами державної влади та місцевого самоврядування і надання судових послуг.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Останнім часом дослідженню питань застосування правових засобів у сфері запобігання та протидії корупції в Україні приділяється значна увага вітчизняних науковців. Цим питанням різнопланового характеру присвятили свої дослідження такі вчені-юристи, як С. М. Алфьоров, І. Л. Бородін, С. Т. Гончарук, А. В. Гайдук, М. І. Камлик, М. М. Луценко, М. І. Мельник, Є. В. Невмержицький, О. С. Півненко, А. І. Редька, Ф. М. Решетников, С. С. Рогульський, О. П. Савчук, О. В. Сердюк, С. М. Сербогін, О. Ю. Смоленський, О. В. Терещук, М. І. Хавронюк, О. Хмара, Л. І. Щербина, А. О. Яфонкін та ін. Вони досліджували окремі аспекти чинного на той час антикорупційного законодавства та практики його застосування і висловили обґрунтовані пропозиції щодо його подальшого удосконалення.

Проте, внаслідок процесу реформування національного законодавства з питань корупції певні аспекти цієї проблеми недостатньо розкриті та потребують подальшого дослідження. У той же час на сьогодні відсутні дослідження питання застосування адміністративно – правових заходів у галузі цивільної авіації.

**Мета** наукової статті полягає в тому, щоб на основі вивчення й аналізу законодавства з питань корупції дослідити застосування адміністративно – правових заходів у галузі цивільної авіації та науково обґрунтувати доцільність їх використання.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні Україна здійснила перші кроки до масштабних антикорупційних реформ, спрямованих на створення нової інституційної системи запобігання, виявлення та покарання корупції що привело до суттєвого удосконалення законодавства з питань корупції. На міжнародному рівні була прийнята Конвенція ООН проти корупції (підписана 11.12.2003 р. та ратифіко-

вана від 18.10.2006 р. № 251-V). В побудові системи Конвенції ООН є дві вихідні засади: запобігання корупції, тобто система заходів, спрямованих на попередження корупційних проявів у державі, та протидія корупції – система правоохоронних заходів, спрямованих на притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних діянь.

Положення Конвенції ООН проти корупції знайшли своє відображення у чинному новому антикорупційному законодавстві України, над реалізацією якого наразі триває активна робота. Була прийнята низка законів та підзаконних нормативно правових актів, серед яких: Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (підписана 04.11.1999 р. та ратифікована від 16.03.2005 р. № 2476-IV); Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (підписана 27.01.1999 р. та ратифікована від 18.10.2006 р. № 252-V); Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 р.; Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 р.; Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 р. № 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів»; Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 р. № 52/394/172/71/268/60 та інші.

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики (Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки)» передбачав спрямування значних матеріальних і кадрових ресурсів на боротьбу з корупцією.

Так, протягом останніх трьох років були створені державні спеціалізовані антикорупційні органи, які можна поділити на дві групи: 1) установи, які мають загальну компетенцію, тобто предметом діяльності яких є боротьба з корупцією у всіх суб'єктах державної влади: Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), Національне антикорупційне бюро

України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) і Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА); 2) в структурі Державної авіаційної служби створено та забезпечено функціонування сектору з питань запобігання та виявлення корупції.

Корупція у сфері цивільної авіації є однією з ключових загроз нормального і безпечного функціонування цивільної авіації України. Адже недоброчесність і корумпованість підривають рівень довіри суспільства і міжнародних партнерів держави, не дозволяють ефективно забезпечувати безпеку громадян при здійсненні авіаційних перевезень, загрожують механізмам демократичного управління цивільною авіацією та фундаментальним принципам існування держави у сучасному світі, а отже, посилює внутрішню вразливість держави до потенційних викликів безпеки.

Одним із основних напрямів у сфері запобігання та протидії корупції є виявлення корупційних ризиків, які можуть виникнути в Державній авіаційній службі, а також усунення умов та причин їх виникнення.

Визначення «корупція» зазначеною у частині першій статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» як використання особою, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачено міжнародно-правовими актами, зокрема Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованою Україною, Міжнародним кодексом поведінки державних посадових осіб, схваленому Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй

19 грудня 1996 р., Рекомендаціями Комітету міністрів Ради Європи про статус публічних державних службовців в Європі від 24 лютого 2000 р. № R (2000).

В Україні про «конфлікт інтересів» вперше було згадано в Загальних правилах поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 р. Згідно із положенням цього акта державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI в редакції Закону від 14.05.2013 р. (стаття 1) визначає конфлікт інтересів як суперечність між особистими майновими і немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

У Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700- VII міститься визначення понять потенційного та реального конфлікту інтересів, а питанням запобігання і врегулюванню конфлікту інтересів присвячено окремий розділ (розділ V).

Так, відповідно до статті 1 Закону потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів - суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених пов-

новажень. Приватний інтерес - будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі, що виникають під час виконання службових повноважень.

Для визначення корупційних діянь в термінології державних органів найбільш широко використовуються 8 типів згідно з Roebuck та Barker: зловживання службовим становищем; відкат (одержання винагороди в формі товарів, послуг або грошей за передачу права на ведення справи певній особі або компанії); крадіжка; здирництво (прийняття хабаря за нерозслідування кримінального порушення); улагоджування (створення перепон для кримінальних розслідувань або процедур, «загублення» доказів); покриття незаконної діяльності; безпосередня злочинна діяльність службовця митних органів; внутрішній підкуп (купуються та продаються службові привілеї та пільги, відпустки, розподіл за змінами, просування по службі, призначення на посади) [2, р. 423-437].

У структурі Державної авіаційної служби створено та забезпечено функціонування сектору з питань запобігання та виявлення корупції.

У Державіаслужбі проводиться постійна робота, спрямована за запобігання проявам корупції серед працівників органу. В 2016 році Планом заходів щодо запобігання і протидії корупції та іншим правопорушенням передбачено забезпечення Державіаслужбою якісного добору розстановки кадрів, попередження осіб про встановлені обмеження, передбачені антикорупційним законодавством, проведення спеціальних перевірок осіб, які претендують на заняття посад відповідального становища, здійснення фінансового контролю щодо фінансового становища працівників Державіаслужби та інші. Здійснено заходи в частині фінансового контролю. Забезпечено подання працівниками Державіаслужби відомостей про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Більшість заходів щодо запобігання та протидії корупції, які вико-

нувались є превентивними, спрямованими на попередження та зменшення наслідків корупційних дій.

Державіаслужбою кожного року планується розробка Антикорупційної програми на поточний рік, де обов'язково враховуються положення Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 29.04.2015 р. № 265.

Заходи щодо запобігання корупції, що в Державіаслужбі визначені в Розпорядженні від 05.10.2016 р. № 803-р. [3], а саме: оновлення складу наглядових рад державних підприємств та господарських товариств, шляхом публічних прозорих конкурсів і добору до них експертів та фахівців з питань боротьби з корупцією (п. 57); спрощення та переведення в електронний формат ліцензійно-дозвільних процедур у сфері автомобільного та авіаційного транспорту (п. 62); підвищення прозорості та підвітності виконання бюджетних програм. Забезпечення виконання у повному обсязі вимог Законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про відкритість використання публічних коштів» (п. 59); розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проекту акта про визначення нового порядку надання і анулювання прав на експлуатацію повітряних ліній, що усуне штучні обмеження на лібералізованих ринках перевезень, запровадить прозорі умови конкурсів з розподілення дефіцитних частот, виконання чартерних рейсів (п. 62).

У 2018 р. Антикорупційна програма у галузі цивільної авіації затверджена Наказом Державної авіаційної служби від 27.04.2018 р. № 373 [4]. З метою реалізації антикорупційної політики в Державіаслужбі у межах компетенції здійснюються такі заходи: 1) *кадрове, матеріально-технічне та фінансове забезпечення*: забезпечення підвищення рівня обізнаності антикорупційного законодавства посадовими особами Державіаслужби шляхом направлення на підвищення кваліфікації, проведення роз'яснювальної роботи, навчань, семінарів; проведення спеціальної перевірки щодо осіб, що претендують на зайняття посад у

Державіаслужби або передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища. а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджений Національним агентством з питань запобігання корупції;

2) *організаційно-управлінські*: перевірки фактів подання посадовими особами Державіаслужби, які в ній працюють (працювали), декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та повідомляє Національне агентство з питань запобігання корупції про випадки неподання чи несвоєчасного подання таких декларацій;

3) *правові*: проводиться моніторинг проектів нормативно-правових актів та організаційно-розпорядчих документів з метою виявлення чинників, що призводять чи можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;

4) *взаємодія з правоохоронними органами*: налагодження взаємодії з НАБУ та НАЗК, здійснення перевірки осіб, які претендують на посади в Державіаслужбі, у разі виявлення фактів, що можуть свідчити про скоєння корупційних правопорушень, про ведення перевірок та, у разі підтвердження інформації, за їх результатами направлення матеріалів до правоохоронних органів для прийняття відповідного рішення; вживаються заходи, пов'язані із притягненням до відповідальності осіб за корупційні правопорушення (правопорушення, пов'язані з корупцією) та усуваються їх наслідки;

5) *зв'язки з громадськістю*: забезпечується участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції шляхом проведення громадського обговорення проектів нормативно-правових актів залучення громадськості до обговорення актуальних питань діяльності проведення круглих столів, брифінгів, засідань, нарад; інформується громадськість про заходи щодо запобігання та виявлення корупції шляхом опублікування на офіційному веб-сайті Державіаслужби антикорупційної програми, плану заходів щодо запобігання та виявлення корупції та інформується про їх виконання;

6) *міжнародне співробітництво*: взаємодія і обмін інформацією з відповідними органами іноземних

держав, участь співробітників підрозділів внутрішньої безпеки у міжнародних антикорупційних заходах, запрошення іноземних експертів до участі в інформаційно-аналітичних заходах.

На основі проведеного аналізу визначені заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, що провадяться в Державіаслужбі, обґрунтовано доцільність їх використання. Оскільки в результаті впровадження запропонованих заходів очікуються такі результати: 1) усунення корупційних факторів в актах Державіаслужби, як наслідок, мінімізована ймовірність вчинення посадовими особами корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень; 2) зменшення можливості для корупційних проявів під час адміністративних процедур, державних закупівель, у діяльності державних підприємств, які належать до сфери управління Державіаслужби; 3) створення умов, коли дискреційні повноваження посадових осіб використовуються винятково на користь державних інтересів; 4) впровадження механізму попередження, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, а посадові особи отримують належний рівень знань з питань врегулювання конфлікту інтересів; 5) впроваджені та ефективно використовуються механізми повідомлень про корупційні прояви; 6) підвищення прозорості та підзвітності виконання бюджетних програм; 7) процес ухвалення рішень відбувається прозоро, детально документується та позбавлений від ризиків підробок, чи зловживань; персональні контакти в процесі ухвалення рішень мінімізовані; 8) забезпечення публічності процесу підготовки проектів нормативно-правових та забезпечено його громадський контроль; 9) збільшення потенціалу у виявленні та запобіганні корупції шляхом значного розширення доступу до суспільно важливої інформації.

На сьогодні спостерігається недостатній рівень координації антикорупційних комунікацій та необхідність використання контрольних показників розвитку і результатів державних статистичних спостережень та корупційного досвід, індекси міжнародних рейтингів, які надають оцінку ситуації, що склалася у сфері запобігання та протидії корупції в галузі цивільної авіації [5].

**Висновки.** За допомогою сукупності адміністративно-правових заходів протидії ко-

рупції здійснюється процес переходу нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, що виникають при здійсненні державно управлінської діяльності у сфері цивільної авіації.

З метою запобігання корупції та забезпечення ефективного використання коштів під час реалізації проектів розвитку у сфері цивільної авіації необхідно: впроваджувати системи оприлюднення фінансової та операційної інформації про діяльність державних підприємств та забезпечити прозорість їх фінансових потоків; виробити прозорий механізм визначення пріоритетів публічних закупівель, їх обґрунтованої технічної та економічної доцільності; надання права громадськості на здійснення контролю за якістю виконання робіт та цільовим використанням коштів.

Ефективна протидія корупції у сфері цивільної авіації в Україні можлива за умови вдосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства, ефективного нормативно-правового забезпечення механізму її реалізації.

### Література

1. *Про* запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

2. *Roebuck*, Julian B., Barker, Thomas. A Typology of Police Corruption // *Social Problems*. 1974. № 21. P. 423-437

3. *Заходи* щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 р. № 803-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>

4. *Про* затвердження Антикорупційної програми Державіаслужби на 2018 р.: Наказ Державіаслужби від 24 квітня 2018 р. № 373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/373.pdf>

5. *Стратегія* комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 576-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80>

### References

1. *Pro* zapobigannja korupcii': Zakon Ukrainy vid 14 zhovtnja 2014 r. № 1700-VII // *Vidomosti Verhovnoi' Rady Ukrainy*. – 2014. – № 49. – St. 2056.

2. *Roebuck*, Julian B., Barker, Thomas. A Typology of Police Corruption // *Social Problems*. 1974. № 21. P. 423-437

3. *Zahody* shhodo zapobigannja korupcii' v ministerstvah, inshyh central'nyh organah vykonavchoi vlady: Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5 zhovtnja 2016 r. № 803-r [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80>

4. *Pro* zatverdzhennja Antykorupcijnoi' programy Derzhaviasluzhby na 2018 r.: Nakaz Derzhaviasluzhby vid 24 kvitnja 2018 r. № 373 [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/373.pdf>

5. *Strategija* komunikacij u sferi zapobigannja ta protydii' korupcii' Rozporjadzhennja Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23 serpnja 2017 r. № 576-r [Elektronnyj resurs]. – Rezhym dostupu: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-%D1%80>

**ADMINISTRATIVE - LEGAL PROCEEDINGS OF COUNTERVAULT CORRUPTION IN THE  
FIELD OF CIVIL AVIATION**

National Aviation University  
Kosmonavta Komarova Avenue, 1, 03680, Kyiv, Ukraine  
E-mail: gusar\_oa@ukr.net

**Purpose:** the article defines and analyzes the norms of the Ukrainian legislation on corruption issues, investigates the legal aspects of the measures applied in the State Aviation Service in the activities of civil aviation actors and aims at minimizing the corruption manifestations in the field of civil aviation. **Methods:** of research in the work used dialectic method of cognition, general science and special methods. **Results:** the system of anti-corruption measures implemented by the authorized body in the field of civil aviation is determined. The proposed classification of anti-corruption measures in the field of civil aviation is divided into: legal, organizational and managerial; interaction with law enforcement agencies, public relations; personnel, logistical and financial support; international cooperation. The lack of coordination of anti-corruption communications and the need to use benchmarks for development and the results of state statistical observations and corruption experience, indexes of international ratings that assess the current situation in the field of prevention and counteraction to corruption in the field of civil aviation have been identified. **Discussion:** proposed ways to increase the effectiveness of the implementation of anti-corruption programs in the field of civil aviation and outlined the expected results of the implementation of anti-corruption measures in the field of civil aviation.

**Keywords:** corruption; measures of counteraction; prevention; Civil Aviation, State Aviation Service.