

тощо (ст. 12 Закону); досягнення посадовою особою місцевого самоврядування граничного віку перебування на службі в органах місцевого самоврядування (ст. 18 Закону)⁴¹⁶.

Окрім того в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадові особи місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за корупційні правопорушення або стосовно яких набрало законної сили рішення суду щодо визнання їх активів або активів, набутих за їх дорученням іншими особами підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Рішення про припинення служби в органах місцевого самоврядування може бути оскаржено посадовою особою місцевого самоврядування у порядку адміністративного судочинства. У свою чергу перевибори сільських, селищних, міських голів, зміна керівників органів місцевого самоврядування не є підставою для припинення служби посадовими особами виконавчих органів рад, їх секретаріатів, крім працівників патронатної служби.

8.4. Запобігання корупційним проявам у публічній службі⁴¹⁷

8.4.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

Система заходів запобігання корупційним проявам у публічній службі регулюється насамперед Законом «Про запобігання корупції», вимоги якого відтворюються та/або деталізуються в спеціальних для окремих видів публічної служби актах вищої юридичної сили та в численних підзаконних актах. Антикорупційне законодавство закріплює комплекс обмежень та зобов'язань для публічних службовців, які сукупно створюють *первинний рубіж протидії корупції*, що має превентивно убезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою метою є не притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню

⁴¹⁶ Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

⁴¹⁷ Автор: Олег Хамходера.

передумов корупції (протиправному зв'язку із приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь і сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців.

Значна частина антикорупційних заборон та зобов'язань поширюється і на деяких осіб, що не є публічними службовцями, а тому їх подальше висвітлення в контексті тематики публічної служби не звучує об'єктивного прикладного змісту антикорупційних засобів. Так, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища відповідно до ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» передбачає заборону «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з 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»⁴¹⁸. Така заборона поширюється на чотири групи⁴¹⁹ суб'єктів, серед яких визначаються публічні службовці, а також посадові особи юридичних осіб публічного та приватного права, надавачі публічних послуг (нотаріуси, приватні виконавці тощо), представники громадськості та фізичні особи, які лише планують стати публічними службовцями.

Нас при цьому цікавлять обмеження саме стосовно публічних службовців, коло яких майже⁴²⁰ повністю охоплюються зміс-

⁴¹⁸ Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>

⁴¹⁹ До 2019 року таких груп було п'ять. Зобов'язальні приписи Закону додатково поширювалися на членів громадських формувань антикорупційного спрямування (за сукупності умов: систематичність діяльності, отримання зарубіжної матеріальної підтримки, входження до керівних органів громадського утворення). Це піддавалося обґрунтованій критиці з боку теоретиків і практиків, оскільки суперечило природі антикорупційного законодавства (його спрямованості на носіїв повноважень) та засадам рівності (вибірковість поширення вимог саме на антикорупційних активістів, не екологічних, не гендерних тощо), маючи ознаки не зваженого державобудівничого кроку, а нормотворчого тиску-реваншизму. Тому позитивно, що в червні 2019 року КСУ визнав відповідну норму (п. 5 ч. 1 ст. 3) антикорупційного закону неконституційною.

⁴²⁰ Слово «майже» зумовлено потребою застереження про те, що окремі публічні службовці взагалі не належать до суб'єктів, на яких поширюються антикорупційні обмеження (це, наприклад, парламентські патронатники, помічники суддів). Для антикорупційної суб'єктності патронатних службовців є характерною низка проблем: а) непослідовність і нестабільність визначення (проявляється, зокрема, у значній мінливості концептів поширення Закону «Про запобігання корупції» на помічників суддів: з квітня 2015 р. по травень 2016 р. цей акт вищої юридичної сили застосовувався до них; з травня 2016 р. по жовтень 2019 р. – не застосовувався; з жовтня 2019 р. по жовтень 2020 р. – застосовувався; з жовтня 2020 р. – не застосовується [якщо на момент прочитання ситуація не змінилася, що цілком можливо з огляду на спостережувані тенденції]); б) безсистемність підходу (Закон «Про запобігання корупції» не поширюється на судових, парламентських та урядових патронатників, а на муніципальних – поширюється, на президентських – поширюється частково); в) неістотність підстав диференціювання антикорупційної суб'єктності (наприклад, радники і помічники Глави держави та Секретаря РНБОУ володіють нею, якщо працюють на оплатній основі, але не володіють у випадку діяльності на громадських засадах). Остання регулятивна вибірковість хоча й обумовлена

том антикорупційної категорії «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Повертаючись до цитованого вище обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, наголосимо про таке:

- 1) *воно стосується заборони протиправного використання трьох ресурсів:*
 - службових повноважень (сукупності прав, обов'язків та поєднаних в одну правомочність правообов'язків службовця, що пов'язані з виконанням передбачених для його посади публічних завдань і функцій);
 - службового становища (пов'язані із зайняттям посади службовий вплив чи авторитет, спроможність давати вказівки підлеглим особам чи організаціям і контролювати їх діяльність);
 - службових можливостей (вони не пов'язані з використанням службових повноважень чи службового становища, яке дозволяє впливати на підлеглих, але зумовлюються статусно-репутаційним значенням займаної посади). Так, службові можливості можуть виражатися у спроможності керівника центрального органу виконавчої влади схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до ухвалення певного рішення⁴²¹;
- 2) *воно стосується протидії протиправній меті – одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб.* Під неправомірною вигодою відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Для правильного розуміння неправомірної

службовою специфікою, але все-одно викликає заперечення: якщо в публічного службовця є певні владні можливості, то потенційна ймовірність їх корупційного використання зовсім не залежить від організаційно-трудового підґрунтя здійснюваної роботи. Поставимо риторичне запитання: чи той факт, що якась патронатна діяльність відбувається на громадських засадах, повністю забезпечує від використання посади з метою отримання неправомірної вигоди; і чи взагалі названий факт володіє суттєвим антикорупційним ефектом? (Див.: Хамходера О.П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазіновації. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152–162).

⁴²¹ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк. Київ: Ваіте, 2018. С. 168.

вигоди слід наголосити, що вона: а) може мати як майновий, так і немайновий характер (урядова відзнака, грамота, обіцянка одружитися тощо), адже чинне раніше антикорупційне поняття «хабар» стосувалося лише майнової вигоди; б) відповідні вигоди обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав⁴²²; в) неправомірна вигода завжди пов'язана із протиправним використанням наданих особі службових повноважень, становища чи пов'язаних із цим можливостей (що дозволяє відрізнити неправомірну вигоду від антикорупційного поняття подарунку);

- 3) *безпосередньо забороненою формою* використання своїх службових повноважень або свого становища та пов'язаних із цим можливостей є використання будь-якого державного чи комунального майна або коштів у приватних інтересах. У попередньому антикорупційному законодавстві наводився більш розгорнутий перелік форм протиправного використання особою своїх службових повноважень (або становища, або можливостей).

Законом «Про боротьбу з корупцією»⁴²³ [втратив чинність] передбачалися для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, також заборони:

- а) сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів тощо;
- б) бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють;
- в) сприяти фізичним і юридичним особам у досягненні перемоги в процедурі закупівлі всупереч вимогам закону;
- г) сприяти фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;
- д) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

⁴²² Не вважаються законними підставами правочини, які вчиняються для приховання неправомірної вигоди та її формалізації у вигляді договору дарування, договору обміну велосипеда на автомобіль тощо.

⁴²³ Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР (утратив чинність).

- е) бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють;
- ж) надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки й ухвалення нормативно-правових актів чи рішень.

Оскільки чинне антикорупційне законодавство, визначаючи протиправне використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема забороняє використовувати публічне майно або кошти в приватних інтересах, то очевидно, що *названа форма не є єдиною*; як приклади інших форм протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей) можна вважати згадані *заборони попереднього антикорупційного акта вищої юридичної сили*; можливі й інші форми протиправного використання службових повноважень (або становища, або можливостей), зокрема неправомірне сприяння призначенню на посаду.

8.4.2. Обмеження щодо одержання подарунків. Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» **подарунком є грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи**⁴²⁴, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. Таке розуміння подарунку є значно ширшим від передбаченого в цивільному законодавстві «дарунку»⁴²⁵, яким можуть бути лише рухомі речі, зокрема гроші та цінні папери, нерухомі речі та майнові права (тобто перша складова антикорупційного подарунку – «майно»).

Відповідні об'єкти мають бути одержані безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову, щоб кваліфікуватися як **подарунок**. При цьому поняття мінімальної ринкової ціни не отримало

⁴²⁴ До нематеріальних активів включаються не лише традиційні права інтелектуальної власності, але й (з огляду на оновлений в жовтні 2019 року зміст п. 6 ч.1 ст. 46 Закону «Про запобігання корупції») *криптовалюти*. Відповідне нормативне уточнення було затребуване практикою, дозволило виключити термінологічні різно трактування і, навіть, спроби обійти антикорупційні приписи.

⁴²⁵ Це не єдиний випадок специфічного трактування антикорупційними приписами усталених в інших галузях законодавства положень. Зокрема: а) визначене антикорупційним законом коло близьких осіб є значно ширшим від кола таких осіб за ПК України, а коло членів сім'ї – від кола таких осіб за процесуальними кодексами; б) вимоги ст.ст. 205, 218, 220, 719 ЦК України щодо форми договору не враховуються при виявленні порушення обмежень щодо одержання подарунків тощо.

законодавчого закріплення⁴²⁶. В економічній теорії *мінімальна ціна* визначається як така, що дає можливість виробникові (продавцю) відшкодувати собівартість виробництва та реалізації товару, а також змінити своє конкурентне становище на ринку відповідно до цінової політики. Хоча собівартість і може бути об'єктивним критерієм мінімальної ринкової ціни, фахівці відзначають, що за певних умов (надлишки товару, нестача попиту та ін.) ринкова ціна стає навіть нижчою за собівартість⁴²⁷.

Усі подарунки для державних службовців слід класифікувати на три групи:

- 1) **заборонені за будь-яких умов.** Це подарунки, що вимагаються, просяться, одержуються службовцем для себе чи близьких йому осіб⁴²⁸ від юридичних або фізичних осіб:
 - а) у зв'язку зі здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (наприклад, якщо після надання у встановленому законом порядку адміністративної послуги приватна особа вирішила «подякувати» службовцю у вигляді того чи іншого подарунку);
 - б) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні публічного службовця (так, протиправним буде отримання подарунку від підлеглого на особисте свято незалежно від того, що дарування відбувається у позаробочий час і поза приміщенням органу, де працюють особи). З огляду на відсутність зворотної заборони, отримання подарунків від керівників (за умови дотримання ситуаційних і кількісних застережень) є допустимим;
- 2) **дозволені без будь-яких застережень** – подарунки, які:

⁴²⁶ У п.п. 14.1.219 п. 14.1 ст. 14 ПК України є лише визначення ринкової ціни як ціни, за якою товари (роботи, послуги) передаються іншому власнику за умови, що продавець бажає передати такі товари (роботи, послуги), а покупець бажає їх отримати на добровільній основі, обидві сторони є взаємно незалежними юридично та фактично, володіють достатньою інформацією про такі товари (роботи, послуги), а також ціни, які склалися на ринку ідентичних (а за їх відсутності – однорідних) товарів (робіт, послуг) у порівнянних економічних (комерційних) умовах.

⁴²⁷ Кадигроб С. Антикорупційні обмеження: подарунки. Визначення мінімальної ринкової ціни. *Держслужбовець*. 2015. № 5. <https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/may/issue-5/article-7888.html>

⁴²⁸ Необхідно розрізняти прийняття службовцем подарунку *для близької особи* (на що поширюються відповідні обмеження) та прийняття службовцем подарунку *від імені близької особи*, якщо він діє як її законний представник. Тобто коли подарунок дарується малолітній дитині на її особисте свято підлеглою батькові/матері особою, то батько/мати приймають такий подарунок не «для», а «від імені» близької особи. Відмовитись від подарунку в подібній ситуації батьки не мають права, адже будь-які правочини щодо відмови від майнових прав дитини не можуть вчинятися без дозволу органу опіки та піклування (ст. 177 СК України).

а) *даруються близькими особами*. Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» такими особами є:

- члени сім'ї, до кола яких входять дві підгрупи суб'єктів:
 - особи, які перебувають у шлюбі з публічним службовцем, та його неповнолітні діти (незалежно від того, чи спільно проживають);
 - будь-які інші особи, які спільно проживають (не менше 183 днів протягом року⁴²⁹), пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки сімейного характеру з публічним службовцем, зокрема особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Уточнення про «сімейний характер» взаємних прав і обов'язків має важливе значення, адже відсутність такого положення в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. [утратив чинність] створювала підстави розглядати як близьких осіб таких суб'єктів, що лише спільно проживали в кімнаті гуртожитку;
- чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням (названі особи є близькими незалежно від того, чи спільно вони проживають та чи об'єднані спільним побутом)⁴³⁰;

⁴²⁹ Цей кількісний показник «спільного проживання» визначений Законом «Про запобігання корупції» для цілей декларування (примітка до ст. 46). Проте, як видається, він може слугувати пізнавальним орієнтиром і для інших антикорупційних механізмів (з огляду на відсутність нормативної конкретизації).

⁴³⁰ Щодо антикорупційного терміна «близькі особи» слід відзначити таке: а) в його змісті деякі суб'єкти дублюються – «особи, які перебувають у шлюбі» як вид членів сім'ї та «чоловік, дружина» в переліку прямо названих близьких осіб (подібне є недоліком юридичної техніки); б) коло близьких осіб може зазнавати динаміки – лише в жовтні 2019 року до нього були зараховані двоюрідні брати/сестри, рідні брати/сестри іншого з подружжя, рідні племінники, рідні дядько/тітка, батьки дружини (чоловіка) сина (дочки). Означене розширення може свідчити про більш загальну тенденцію – збільшення сфери впорядкувального/регулювального впливу антикорупційного законодавства.

б) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси. Загальнодоступність означає, що відповідною перевагою (знижкою) може скористуватися будь-яка особа за рівних для всіх бажаючих умов або будь-яка особа за рівних умов, яка може взяти участь у розіграві призів, премій, бонусів тощо;

3) **подарунки, що дозволені за умови дотримання ситуаційно-кількісних застережень**. До цієї групи належать подарунки від неблизьких осіб, які можуть бути прийняті з дотриманням трьох умов:

- вони відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність⁴³¹;
- вартість таких подарунків не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на день прийняття⁴³² подарунка, одноразово;
- сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб⁴³³) упродовж року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Якщо отримання такого подарунку відбувається 3 липня 2021 р., то його вартість (одноразово) не може перевищувати 2379 грн. (розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установлений на час прийняття), але сукупна вартість подарунків

⁴³¹ Дотримання умов гостинності слід розцінювати як самостійну і первинну кваліфікаційну ознаку допустимості отримання подарунку від неблизької особи (незалежно від його грошового виміру). Таким чином, протиправним слід вважати отримання публічним службовцем на особисте свято подарунку від неблизької особи, яка не перебуває з ним у жодних соціальних зв'язках і, наприклад, не запрошена на відповідну урочистість. Первинне значення тут має відсутність умови «гостинності», а не вартість набутого майна.

⁴³² У законодавстві відсутнє чітке регламентування поведінки службовця у випадку одержання від неблизької особи подарунку, що перевищує допустиму вартість, якщо встановлення цього факту відбулося після прийняття подарунку. Відповідно до цивільно-правових приписів дарування вважається таким, що відбулося, з моменту прийняття подарунку; це вимагає від публічного службовця визначати вартість подарунків, які даруються йому неблизькими особами, до того, як вони будуть прийняті.

⁴³³ Відсутня законодавча деталізація стосовно способів розрахунку вартості при отриманні подарунку від групи осіб, тому ускладнено стає кваліфікація випадків, коли упродовж року одна особа дарувала подарунки (з різних нагод) у складі окремих груп або декілька разів у групі та декілька разів індивідуально. Як видається, первинне значення має характер «групи». Якщо певна кількість осіб формалізована у вигляді політичної партії, громадського об'єднання, релігійної громади тощо, то подарунок (и) від такої групи слід трактувати як від одного джерела, оскільки такі колективи є одиничним суб'єктом правовідносин. Наступні подарунки від члена такого колективу варто оцінювати окремо, без урахування його ймовірної участі в колективному подарунку. Подарунки ж від неформалізованих груп (певна кількість друзів, сусідів, товаришів по спортивній секції тощо) більш виправдано трактувати як сукупність індивідуальних подарунків та оцінювати їх допустиму вартість, базуючись на розмірі внеску одного учасника такої стихійної, разово сформованої, групи.

із відповідного джерела за рік не може перевищувати 4540 грн. (подвійний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на початок 2021 року – **227042**).

Рішення, ухвалені публічним службовцем на користь особи, від якої він чи його близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що ухвалені в умовах конфлікту інтересів, а тому підлягають скасуванню (ч. 4 ст. 23 антикорупційного закону). При цьому прикладне значення відповідного припису є доволі абстрактним, адже: а) службовець не може і не має знати всіх суб'єктів, від яких його близькі особи (зокрема і нечлени сім'ї – правнук, теща, невістка, дядько...) отримували подарунки; б) законом не визначається строк, протягом якого в минулому отримувався подарунок (буквальне трактування заборони вимагає її поширення на осіб, від яких будь-коли отримувалися подарунки).⁴³⁴

Обмеження щодо подарунків не поширюється на благодійну допомогу, яка може надаватися публічним службовцям відповідно до Закону «Про благодійну діяльність та благодійні організації» на цілі та за умов, передбачених цим Законом, від юридичних чи фізичних осіб (зокрема у формі благодійних пожертв). Законність ухвалення такої допомоги опосередковано виходить зі змісту п. 7 ч. 1 ст. 46 та п. 1 ч. 2 ст. 60 Закону «Про запобігання корупції». В останньому приписі серед іншого зазначається про те, що не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що одержується публічними службовцями від фізичних та юридичних осіб.

Окремим видом подарунків, що можуть прийматися публічним службовцем, є **подарунки державі**, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям. Такі подарунки: даруються з *офіційної нагоди* (делегація, державне свято тощо); даруються *в публічній обстановці*; *приймаються лише особою, уповноваженою діяти від імені держави, територіальної громади, органу та ін.*; є публічною власністю, а тому впродовж місяця *передаються* органу, підприємству, установі чи організації.

⁴³⁴ Тому виправданним є передбачене в проєкті Антикорупційної стратегії на 2020 – 2024 роки завдання щодо запровадження «правила визначення періоду, протягом якого особі забороняється ухвалювати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок» (пп. 2 п. 2.3.2.). Водночас видається очевидною неуніверсальність і невинятковість такого (майбутнього) темпорального правила, адже велика вартість/цінність подарунку (наприклад, у вигляді будинку) може зумовлювати довготривалу чи безстрокову упередженість обдарованого.

Згідно з правилами запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка публічний службовець у разі надходження відповідної пропозиції зобов'язаний невідкладно вжити чотирьох заходів:

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

Якщо ж службовець виявив у своєму службовому приміщенні чи отримав майно, що може бути неправомірною вигодою або забороненим подарунком, він зобов'язаний невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу.

Відповідальність за порушення обмежень щодо одержання подарунків публічними службовцями передбачена ст. 172-5 КУпАП. За вчинення правопорушення вперше до публічного службовця застосовується штраф та конфіскація одержаного подарунку (ч. 1); за повторне (упродовж року) вчинення проступку: підвищений розмір штрафу, конфіскація одержаного подарунку та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік (ч. 2). Щодо цього слід відзначити таке:

По-перше, конфіскація подарунку не завжди може бути застосована, адже якщо подарованими були споживчі товари, то на момент розгляду і вирішення справи вони часто вже не існують, а адміністративно-деліктне законодавство не передбачає механізму заміни конфіскації сплатою вартості речей, що мали бути конфісковані (у таких випадках суд зазначає про відсутність можливості застосувати один із видів стягнення).

По-друге, ч. 2 ст. 172-5 КУпАП передбачає одночасне безальтернативне застосування трьох стягнень за одне правопорушення, що прямо суперечить змісту ч. 2 ст. 25 КУпАП: «за одне адміністративне правопорушення може бути накладено основне або основне і додаткове стягнення». Зазначене ілюструє недоліки нормотворчої техніки та фрагментарність розвитку адміністративно-деліктного законодавства, але не нівелює потреби застосування такої потрійної санкції.

По-третє, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути застосоване не до всіх видів

публічних службовців. Адже державні службовці при первинному вчиненні розгляданого виду адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, будуть звільнені зі служби та обмежені в реалізації права на державну службу строком та три роки. Тобто для таких осіб повторне вчинення упродовж року проступку є виключеним, адже вже після первинного правопорушення вони втратять свій статус публічного службовця. Виходячи зі сказаного, ч. 2 ст. 172–5 КУпАП може застосовуватися лише щодо публічних службовців, для яких не передбачено припису про безумовне звільнення в разі вчинення адміністративного проступку, пов'язаного з корупцією (наприклад, для депутатів місцевих рад).

8.4.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Відповідно до ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» публічним службовцям забороняється:

- займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю;
- входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Із цих правил існує *два винятки*. По-перше, вони не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних та патронатних службовців державних органів (тієї їх частини, якої антикорупційні приписи стосуються взагалі⁴³⁵). По-друге, Конституція України

⁴³⁵ Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» обмеження щодо сумісництва та суміщення **не поширюються** на парламентських патронатних службовців (консультантів народних депутатів, працівників секретаріатів спікера чи його заступників, працівників секретаріатів депутатських фракцій/груп). Водночас ці службовці з березня 2020 р. є взагалі виключеними зі сфери дії антикорупційного закону (але чомусь і надалі згадується як суб'єктні «винятки» з нього ст. 25 – яскравий приклад беззмістовного правового припису, зайвого нормативного матеріалу).

(ст.ст. 78, 120, 127, 131, 148) передбачає обмежувальне (без права на медичну практику, спортивне інструкторство та суддівство) формулювання сумісництва для народних депутатів, членів Уряду, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, суддів, членів Вищої ради правосуддя, суддів КСУ. Здійснення зазначених видів медичної та спортивної активності на оплачуваній основі вказаними особами буде порушенням вимог щодо сумісництва. Водночас подібна відмінність у наділенні правами базується не на значущій/сутнісній підставі, зумовлена першочергово проблемами законотворчості та важкістю внесення змін до Основного Закону, а тому (з природно-правового погляду) має бути усунута.⁴³⁶

Для правильного розуміння заборонених видів сумісництва та суміщення слід урахувати, що:

- забороненою є саме *оплачувана діяльність*, тобто така активність, за яку передбачено отримання винагороди (систематично чи одноразово, у грошовому чи натуральному вираженні); ідентичним чином і входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації буде протиправним, лише якщо остання має на меті *отримання прибутку*;
- заборонено займатися саме *оплачуваною діяльністю*, а тому отримання доходів у вигляді дивідендів, роялті, відсотків на депозитний рахунок (інших пасивних доходів) є дозволеним;
- заборона поширюється на *увесь час перебування особи у статусі* публічного службовця (зокрема і на вихідні дні та період перебування в будь-яких із передбачених законодавством видів відпусток);
- не важливо, якою діяльністю особа почала займатися раніше (іншою оплачуваною чи публічною службою), інша оплачувана діяльність (якщо вона не віднесена до дозволених видів) *має бути припинена*;
- потрібно широко трактувати *зміст сумісництва та суміщення*, які (на відміну від їх визначення у трудовому законодавстві) не обмежуються єдиною формою закріплення – трудовим договором;

⁴³⁶ Обмежувальні переліки дозволеного сумісництва можуть починатися і безпосередньо з рівня законів (а не як кореляція до конституційних вимог). Наприклад, ст.66 Закону «Про Національну поліцію» зараховує до дозволених видів службового сумісництва поліцейських лише науково-педагогічну, наукову та творчу діяльність. У зв'язку з цим відзначена проблема негармонійності вимог є ще більш широкою.

- дозволені види діяльності (викладацька, наукова і творча, медична практика, інструкторська та суддівська практика зі спорту) є допустимими, якщо втілюються на основі трудового договору або цивільно-правової угоди, але вони не можуть реалізовуватися як вид підприємництва у відповідній сфері (*підприємництво є забороненим у будь-якому вигляді*).

Деталізуємо зміст дозволених видів сумісництва:

- 1) **викладацька діяльність** – діяльність, що спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо) та провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Така дефініція закріплена в п. 4 ч. 1 ст. 1 Закону «Про освіту»⁴³⁷ від 05 вересня 2017 р., яким було усунуто більшість наявних раніше суперечностей стосовно розуміння викладацької діяльності та розширено її зміст до активності, що: може здійснюватися як у навчальному закладі, так і поза його межами; не обов'язково пов'язана зі здобуттям певного освітнього ступеня та отриманням офіційного документа про освіту; втілюється не лише педагогічним чи науково-педагогічним працівником, але й іншими фізичними особами; втілюється не лише на основі трудового договору; не завжди вимагає наявності у відповідної особи фахової освіти з тематики викладацької діяльності⁴³⁸;
- 2) **наукова діяльність** – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження; результатом перших є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи,

⁴³⁷ Про освіту: Закону України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII.

⁴³⁸ Якщо публічний службовець на підставі цивільного правочину виконував функції модератора або лектора на заході, організованому громадською організацією та присвяченому питанням рибальства, то подібна оплачувана діяльність має бути визнана викладацькою. Висхідним критерієм ідентифікації останньої є спрямованість на «формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей».

невідомих раніше явищ і властивостей матерії тощо, а результатом других – нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення існуючих матеріалів, продуктів, пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних завдань тощо (ст. 1 Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність»⁴³⁹);

- 3) **творча діяльність** – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність (ст. 1 Закону «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»⁴⁴⁰). Культурна цінність визнається за твором, який має художнє, історичне, етнографічне, наукове, естетичне та ін. значення;
- 4) **медична практика** – це діяльність у сфері охорони здоров'я, яка здійснюється з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування⁴⁴¹ професійно підготовленими медичними працівниками на підставі отриманої відповідними закладами або фізичними особами-підприємцями (за наймом яких утілюється медична практика) ліцензії;
- 5) **спортивне суддівство** є діяльністю спортивних суддів – фізичних осіб, які пройшли спеціальну підготовку й отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ст. 41 Закону «Про фізичну культуру і спорт»⁴⁴²). Чинний в Україні порядок допускає присвоєння кваліфікаційних категорій спортивним суддям лише з визнаних видів спорту, а тому суддівська діяльність із незнаних видів спорту, яка здійснюється на оплатних умовах, буде кваліфікуватися як порушення антикорупційних обмежень:

⁴³⁹ Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 25.11.2015 р. № 848-VIII.

⁴⁴⁰ Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 07.10.1997 р. № 554/97-ВР

⁴⁴¹ Медичною практикою визнається діяльність у сфері охорони здоров'я виключно *людини*. Тому не дивно, що зайняття ветеринарною медициною кваліфікується як заборонене сумісництво/суміщення та призводить до відповідальності публічних службовців за ст. 172-4 КУпАП. Цей підхід відповідає класифікації галузей знань, діючому адміністративному та господарському законодавству, але водночас і створює підґрунтя для критичних розсудів-запитань: яка онтологічна відмінність між «лікуванням» тварин і людей? Чим обумовлена різна корупційогенність активності, спрямованої на забезпечення здоров'я названих живих організмів? Чому ветеринарна практика (як заборонена) є більш небезпечною для цілей запобігання корупції, ніж медична практика (як дозволена)?

⁴⁴² Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24.12.1993 р. № 3808-XII.

б) **інструкторська практика зі спорту** (нормативна дефініція відсутня) – професійна діяльність фізичної особи, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та безпосередньо здійснює фізичне виховання спортсменів у процесі їх спортивної підготовки, інших фізичних осіб у процесі проведення фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, проведення інших заходів, необхідних для спортивної підготовки спортсменів (команд спортсменів), а також здійснення керівництва тренувальною і (чи) змагальною роботою спортсменів (команд спортсменів)⁴⁴³. Зауважимо, що до офіційного закріплення у 2017 р. поняття викладацької діяльності існувала невизначеність стосовно можливості зарахування інструкторської практики до видів такої діяльності (необхідно було враховувати умови відповідної практики, спосіб її юридичного оформлення, статус закладу, в якому вона здійснювалася, освіту інструктора тощо). Сьогодні відповідне зарахування є цілком допустимим і значно простішим.

8.4.4. Інші антикорупційні обмеження для публічних службовців

Обмеження спільної роботи близьких осіб для публічних службовців полягає в тому, що вони не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Під *прямим підпорядкуванням* слід розуміти відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, зокрема через вирішення (участь у вирішенні) питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»). Прямих керівників (як і відносин прямого підпорядкування) може бути декілька; той прямий керівник, що є найближчим до публічного службовця, називається *безпосереднім*. Для правильного трактування відносин прямого підпорядкування слід урахувати, що:

⁴⁴³ Годуєва К. Поняття інструкторської та суддівської практик зі спорту в антикорупційному законодавстві України. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2016. № 4(12). С. 49–50. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/12-2016/godueva.pdf>

- а) пряме підпорядкування має місце за наявності відносин прямої організаційної або правової залежності службовця від керівника; якщо залежність є, але вона непряма, то антикорупційне обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не застосовується (наприклад, не є прямим керівником для працівника юридичного управління керівник управління документообігу або для працівника господарського відділу – керівник відділу кадрів⁴⁴⁴);
- б) вирішення (участь у вирішенні) питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням – це перелік можливих форм прямої залежності, що не є вичерпним (наприклад, про пряме підпорядкування може свідчити наявність у керівника правомочності на визначення та перегляд обсягу посадових повноважень);
- в) участь у вирішенні питань ухвалення на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням, зазвичай (але не завжди) свідчить про наявність відносин прямого підпорядкування; інколи такі повноваження можуть мати місце і без відносин прямого підпорядкування (так, кандидатури на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, тобто останні беруть участь у процедурі ухвалення на службу, але не є прямими керівниками для очільників вказаних територіальних органів). Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а «координація» (як і «спрямування») фактично є послабленою формою відносин підпорядкування, яке доцільно назвати непрямым підпорядкуванням.

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не поширюються на:

- 1) *присяжних* (антикорупційний закон поряд із присяжними називає і народних засідателів, однак на сьогодні цей судовий інститут уже ліквідований);

⁴⁴⁴ Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Ваіте, 2018. С. 37.

- 2) *близьких осіб*, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним із них статусу виборної особи (обрання головою ради, головою суду тощо);
- 3) *осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.* Сільські населені пункти – це села і селища (але не селища міського типу). Гірські населені пункти – міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність (ст.1 Закону «Про статус гірських населених пунктів»). Критеріями надання статусу гірського населеного пункту є: висота розташування (понад 400 м. над рівнем моря), рельєф (байраки, водотоки), крутизна схилів (12 градусів і більше), обсяг сільськогосподарських угідь (менше 0.6 га на одного жителя), суворі кліматичні умови. В Україні 715 населених пунктів мають статус гірських.

Для дотримання обмежень щодо спільної роботи близьких осіб передбачено такі зобов'язання:

- для претендентів на посаду публічної служби – повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб;
- для публічних службовців у разі виникнення обставин, якими порушуються обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, – у п'ятнадцятиденний строк вжити заходів щодо усунення таких обставин.

Якщо ж факт спільної роботи близьких осіб не буде усунуто, то в місячний строк з моменту його виникнення публічний службовець підлягає:

- *переведенню* за його згодою на іншу посаду, яка виключає пряме підпорядкування близьких осіб;
- *звільненню* (якщо переведення не є можливим). Із двох публічних службовців, що є близькими особами, звільняється той, хто перебуває у підпорядкуванні.

Відповідно до п. е ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції заходи запобігання корупції можуть уключати, *inter alia* (серед іншого), установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію,

якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд⁴⁴⁵.

Відповідне положення виражено в передбаченій національним законодавством групі **обмежень після припинення публічної служби**, яка включає заборони:

- 1) укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо публічні службовці упродовж року до дня припинення служби здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи ухвалення відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Така заборона діє упродовж року з дня припинення публічної служби. Її порушення є підставою для припинення укладеного трудового договору та визнання недійсним вчиненого правочину. Окрім звичайних позивачів, публічно уповноваженим на звернення до суду у відповідному випадку є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Наприкінці 2019 року з'явилося фрагментарне (лише для одного спеціального виду служби) деліктне забезпечення відповідної заборони укладати договори/правочини – КУпАП було доповнено статтею 172-8-1 «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»⁴⁴⁶;
- 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень (крім випадків, якщо відповідна інформація з обмеженим доступом є суспільно необхідною). Часові межі застосування заборони не передбачені позитивним правом, а тому слід вважати, що вона діє на невизначений строк (постійно). Слід наголосити, що нехтування цією заборonoю не може мати наслідком притягнення до відповідальності за ч. 1 ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання

⁴⁴⁵ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003.

⁴⁴⁶ Така юрисдикційна неповнота обумовлює актуальність передбаченого в проєкті Антикорупційної стратегії на 2020 – 2024 роки завдання щодо встановлення адміністративної відповідальності «за порушення обмежень на участь у певних правовідносинах після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» (пп. 5 п. 2.3.2.).

інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», оскільки суб'єктами передбаченого нею правопорушення є діючі (а не колишні) публічні функціонери;

- 3) представляти інтереси будь-якої особи у справах (зокрема в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, у якому особа працювала на момент припинення публічної служби. Заборона діє упродовж року з дня припинення службової діяльності. Її забезпечення відбувається через звернення НАЗК до суду з вимогою про визнання договору на представництво недійсним та (за наявності підстав) про визнання недійсними досягнутих під час такого представництва домовленостей (наприклад, у разі представництва інтересів у комерційних операціях тощо). Слід вести мову і про нагальність певних процедурно-процесуальних наслідків і процедурно-процесуальних перешкод для доступу до розгляду справи відповідного представника, однак такі наслідки та перешкоди чинним законодавством прямо не закріплюються.

8.4.5. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Відповідно до ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції кожна держава-учасниця прагне згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості та запобігають виникненню конфлікту інтересів. Закон України «Про запобігання корупції» виділяє два види конфлікту інтересів, щодо яких здійснюються заходи запобігання та врегулювання, – *потенційний і реальний*.

Потенційний характеризується такими ознаками:

- наявність у публічного службовця приватного інтересу у сфері, в якій він виконує свої службові чи представницькі повноваження;
- це може⁴⁴⁷ вплинути на об'єктивність чи неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

⁴⁴⁷ Слід розрізняти дві можливості: можливість виникнення потенційного конфлікту інтересів (коли за певних умов ймовірно є входження приватного інтересу до сфери службових повноважень) та можливість впливу приватного інтересу (що вже існує у сфері службових повноважень) на об'єктивність та неупередженість публічного службовця. Лише у другому випадку має місце конфлікт інтересів (потенційний).

При цьому під приватним інтересом розуміється будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, зокрема ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Реальний конфлікт інтересів має місце, якщо:

- існує *суперечність* між приватним інтересом публічного службовця та його службовими чи представницькими повноваженнями;
- це *впливає* на об'єктивність або неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

Отже, перехід від потенційного конфлікту інтересів до реального відбувається тоді, коли наявний у сфері службової діяльності приватний інтерес суперечить службовим чи представницьким повноваженням і це реально впливає (а не просто «може вплинути») на належне здійснення публічних владних функцій.

З огляду на потреби правозастосування, у Листі Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 р. «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією»⁴⁴⁸, деталізуються ознаки реального конфлікту інтересів, для ідентифікації якого необхідно встановити одночасну сукупність таких фактів:

- наявність у публічного службовця приватного інтересу, який має бути чітко сформульований (артикульований) та визначений;
- наявність факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність виявляється або впливає на ухвалення рішення;
- наявність повноважень на ухвалення рішення⁴⁴⁹;

⁴⁴⁸ Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією: Лист Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22.05.2017 р.

⁴⁴⁹ Наприклад, конфлікт інтересів відсутній у особи, яка здійснює лише попередню підготовку проекту рішення або збирає статистичну чи іншу інформацію, що ляже в основу майбутнього рішення компетентного суб'єкта.

- наявність факту реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення.

При цьому, якщо у службовця виникають сумніви щодо наявності в нього конфлікту інтересів, він має право звернутися за роз'ясненнями до Національного агентства з питань запобігання корупції⁴⁵⁰. Відносно такого звернення діє **принцип «мовчазного заперечення»** (на противагу відомому в публічному адмініструванні принципу «мовчазної згоди»), адже якщо службовець не отримав підтвердження про відсутність конфлікту інтересів (або не отримав відповіді), то він має вважати, що конфлікт інтересів існує, та зобов'язаний вжити заходів для врегулювання відповідної ситуації. При отриманні публічним службовцем підтвердження стосовно відсутності конфлікту інтересів він звільняється від відповідальності в разі подальшого виявлення у його діях (щодо яких було звернення) конфлікту інтересів.

Стосовно конфлікту інтересів у публічних службовців існують **зобов'язання**:

- вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів;
- повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли службовець дізнався чи мав дізнатися про наявність у нього будь-якого конфлікту інтересів. Повідомлення адресується безпосередньому керівникові, а якщо посада публічної служби не передбачає наявності безпосереднього керівника або мова йде про посаду в колегіальному органі – НАЗК або колегіальному органу⁴⁵¹;
- не вчиняти дій та не ухвалювати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а також не спонукати підлеглих до будь-яких протиправних діянь на користь своїх приватних інтересів або інтересів третьої особи;

⁴⁵⁰ До жовтня 2019 року таке звернення визначалося як обов'язок службовця (що дивним чином поєднувало міру необхідної поведінки із суб'єктозалежним абстрактним поняттям «сумніви») та мало направлятися до територіальних органів НАЗК (у зв'язку із тим, що вони фактично не створені, компетентним по розгляду звернень було визначено сам центральний орган).

⁴⁵¹ Суб'єкти, які отримали повідомлення публічного службовця про наявність у нього конфлікту інтересів, мусять зробити так: а) безпосередній керівник або керівник органу – ухвалити рішення про врегулювання конфлікту інтересів та повідомити про нього службовця (упродовж двох робочих днів); б) НАЗК – роз'яснити службовцеві порядок його дій щодо врегулювання конфлікту інтересів (упродовж семи робочих днів).

- ужити заходів щодо врегулювання⁴⁵² конфлікту інтересів.

Захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

- відбувається способом позбавлення відповідного приватного інтересу (якщо природа інтересу допускає можливість позбавитися від нього);
- пов'язаний із потребою надати керівникові документи, що підтверджують факт позбавлення приватного інтересу (якщо природа інтересу та спосіб позбавлення від нього передбачають ймовірність документального підтвердження)⁴⁵³.

У разі коли із суб'єктивних або об'єктивних причин позбавлення приватного інтересу не відбулося, застосовуються **заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів**, яких існує шість:

- 1) усунення особи від виконання завдання, учинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні;
- 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою владних повноважень (утілюється у формі перевірки іншим працівником органу стану чи результатів виконання завдань, перевірки рішень чи проєктів рішень, виконання завдань у присутності іншого працівника органу або участі уповноваженої особи НАЗК у роботі колегіального органу у статусі спостерігача та без права голосу⁴⁵⁴);
- 3) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 4) перегляд обсягу службових повноважень;
- 5) переведення особи на іншу посаду (якщо вона відповідає її особистим і професійним якостям та є вакантною);
- 6) звільнення.

Щодо умов застосування цих заходів варто зауважити таке:

- кожен із них може застосовуватися для врегулювання як потенційного, так і реального конфлікту інтересів;

⁴⁵² Ужиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів є значною мірою умовним «обов'язком» (п. 4 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції») публічного службовця, оскільки самостійне врегулювання ним свого конфлікту інтересів можливе лише в один спосіб – шляхом відмови від приватного інтересу, яка цілком справедливо (і більш вірно) визнається як **право** функціонера (ч. 2 ст. 29 Закону «Про запобігання корупції»).

⁴⁵³ Це загальний порядок самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Разом із тим для окремих функціонерів (чи їх статусів) зустрічаються спеціальні заходи такого врегулювання: самовідвід члена поліцейської комісії, розкриття суддею учасникам справи інформації про ймовірний конфлікт інтересів (якщо вони на підставі цього не заявили відвід), подання суддею добровільної декларації про приватні інтереси тощо.

⁴⁵⁴ Остання форма застосовується за рішенням колегіального органу в разі, коли неучасть особи, яка має конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності такого органу.

- перших два заходи застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів має тимчасовий характер⁴⁵⁵, а чотири інших – лише коли він є постійним;
- здійснення публічних повноважень під зовнішнім контролем, переведення на іншу посаду та звільнення – це заходи, що застосовуються за відсутності можливості використати інші заходи врегулювання; при цьому диференціювати їх потрібно саме на основі характеру конфлікту (тимчасовий – зовнішній контроль; постійний – переведення або звільнення);
- усунення від виконання завдань, обмеження доступу до інформації або перегляд обсягу повноважень застосовується, лише якщо існує можливість покладення відповідних функцій на іншого службовця.

Оскільки наявність у публічного службовця⁴⁵⁶ підприємства або корпоративних прав також може породжувати конфлікт інтересів, для недопущення останнього Закон «Про запобігання корупції» (ст. 36) вимагає передати їх в управління.

При цьому слід дотримуватися вимог щодо:

- *строків*: здійснити передання упродовж 30 днів після призначення на посаду (або після відновлення можливості внесення змін до системи депозитарного обліку акцій, якщо стосовно конкретних акцій діяли обмеження);
- *суб'єкта*: не передавати належні службовцеві підприємства або корпоративні права в управління членам сім'ї або суб'єктам господарювання, в яких працюють члени їх сім'ї;
- *форми*: за допомогою укладення договору управління майном, договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими активами або договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду;
- *повідомлення*: упродовж одного дня після передання підприємства або корпоративних прав в управління слід письмово

⁴⁵⁵ НАЗК у 2017 році роз'яснювало, що захід «зовнішній контроль» може застосовуватися як за тимчасового, так і постійного характеру конфлікту інтересів. Ми ж підтримуємо позицію професора О. Дудорова про те, що природа заходу корелює саме з тимчасовим конфліктом інтересів (Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. Київ: Baite, 2018. С. 247).

⁴⁵⁶ Відповідна вимога не поширюється на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у раді на постійній основі) та патронатних парламентських службовців. Згадування про останніх в п. 3 ч. 6 ст. 36 (як і в ч. 2 ст. 25) Закону «Про запобігання корупції» є «мертвим» приписом, оскільки такі патронатники в березні 2020 р. взагалі виключені зі сфери дії названого акту вищої юридичної сили.

повідомити про це НАЗК, надавши нотаріально засвідчену копію укладеного договору.

8.4.6. Правила етичної поведінки публічних службовців

Етика – учення про мораль та моральність, їх сутність і місце в житті людини. Звернення до вказаної філософської дисципліни в цьому розділі зумовлене двома чинниками:

- по-перше, значною превентивною антикорупційною роллю етичних вимог, адже зазвичай лише сам факт їх дотримання забезпечує публічного службовця від вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень. Тому цілком справедливим є віднесення правил етичної поведінки до юридичних засобів запобігання корупції міжнародними та національними правовими актами (ст.ст. 8, 11 Конвенції ООН проти корупції, розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас слід визнати більш широку прикладну сферу впорядкувального впливу етичних вимог, які протистоять учиненню більшості правопорушень на публічній службі та забезпечують дотримання службової дисципліни;
- по-друге, існує низка організаційно-професійних чинників, які зумовлюють підвищене морально-етичне навантаження на публічних службовців, вимагаючи окремої уваги до правил їх етичної поведінки. Серед відповідних чинників – «ефект акваріуму»⁴⁵⁷; негативні соціальні стереотипи у сприйнятті публічної служби та значна конфліктність професійної честі; неспеціалізовані звернення та надмірні очікування з боку приватних осіб; можливість суперечностей між постконвенційною моральністю (за Л. Колбергом) та публічним обов'язком; невідповідність соціальної місії публічної служби рівню її престижу тощо.

Загальні вимоги до поведінки публічних службовців встановлюються Законом «Про запобігання корупції», який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Цей Закон уповноважив Національне агентство з питань державної служби

⁴⁵⁷ Полягає в постійній увазі соціуму до публічних службовців, що часто виявляється у спостереженні за їх поведінкою в позаслужбовий період, супроводжується більш високими критеріями оцінки їх моральності та призводить до стабільної психологічної напруги (зумовленої потребою повсякчасного самоконтролю).

на затвердження загальних правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що було здійснено Наказом від 05 серпня 2016 р.⁴⁵⁸. Окрім цих правил, існують етичні кодекси для окремих видів публічних службовців (поліцейських, суддів, прокурорів та ін.).

Розглядаючи принципи етичної поведінки публічних службовців як її основну змістовну характеристику, слід урахувувати два загальних аспекти:

- 1) деякі з висвітлених у цьому розділі антикорупційних обмежень та зобов'язань зараховуються до правил етичної поведінки публічних службовців (це приписи щодо конфлікту інтересів, нерозголошення інформації, подання декларації тощо). При цьому подібний підхід характерний не лише для України, але й для більшості інших країн Центральної та Східної Європи.⁴⁵⁹;
- 2) значна частина етичних вимог поширюється на позаслужбове життя публічних службовців. Так, відповідно до Правил етичної поведінки поліцейських (п. 3 розділу 4) за будь-яких обставин і відносно будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов'язаний дотримуватися норм професійної етики⁴⁶⁰.

Виходячи зі змісту чинних в Україні кодексів професійної етики, можемо виділити групу загальноправових принципів, які зараховані до змісту етики (верховенство права, законність тощо) та власне етичних принципів. До переліку⁴⁶¹ останніх слід відносити принципи:

⁴⁵⁸ Постановою Уряду від 11 лютого 2016 р. було затверджено Правила етичної поведінки державних службовців, які діли до 23 березня 2017 року. Таким чином, протягом більше семи місяців (05.08.2016 р. – 23.03.2017 р.) в Україні діяло два зводи етичних правил для державних службовців; незважаючи на вищу юридичну силу постанов Кабміну, правозастосовним пріоритетом у цей період володіли етичні правила, прийняті центральним органом виконавчої влади з питань державної служби, оскільки саме на нього законом покладено відповідну правотворчу функцію. Як відомо, можливим результатом діяльності інституцій вищого рівня вертикалі органів виконавчої влади як прояв їхньої контрольної влади є тільки «негативна нормотворчість», адже «позитивна нормотворчість» може призвести до підміни компетентного суб'єкта (особливо у випадках спеціального уповноваження).

⁴⁵⁹ Кукуля А. Система впровадження норм службової етики: міжнародний досвід. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2017. С. 10.

⁴⁶⁰ Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 09.11.2016 № 1179.

⁴⁶¹ Для розкриття переліку та змісту цих принципів за основу було взято Правила етичної поведінки державних службовців від 11 лютого 2016 р. Незважаючи на те, що ці правила втратили чинність, ними закріплювалася змістовно узгоджена та гармонійна система етичних принципів, зміст більшості із яких відображений у чинних Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування; при цьому останні формулюються як сукупність вимог і правил без найменування фундаментальних етичних засад та без систематизації існуючих етико-правових приписів за змістом таких засад. Із передбаченого Правилами етичної

- *служіння державі та суспільству* (чесне служіння і вірність державі, сприяння реалізації прав людини, сприяння у формуванні позитивного іміджу держави);
- *гідна поведінка* (повага до гідності інших осіб, ввічливість та дотримання високої культури спілкування, доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, недопущення дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам публічної служби чи негативно вплинути на репутацію публічного службовця). До змісту цього принципу зараховується і закріплена Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування вимога не допускати використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації⁴⁶²;
- *добročесність* (спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над приватними або корпоративними інтересами, неприпустимість використання державного майна в особистих цілях, недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами, нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих осіб);

поведінки державних службовців переліку принципів зроблено два винятки: а) виключено принцип прозорості та підзвітності, який є більше загальноправовим, ніж етичним; б) виключено принцип лояльності, який єдиний не був відтворений у чинних Загальних правилах. Принцип лояльності містив вимогу про утримання від будь-яких проявів публічної критики діяльності державних органів, їх посадових осіб. Це небезпідставно було розцінено більшістю фахівців як відступ від положень ст. 34 Конституції України та ст.10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Водночас, слід враховувати що: а) принцип лояльності застосовується в багатьох країнах розвинутої демократії (наприклад, Франція і США) та передбачений Модельним кодексом поведінки державних службовців Ради Європи; б) лояльність до державного устрою, уряду та офіційної державної політики не передбачає лояльності до правлячої політичної сили; в) публічні службовці мають організаційно-процедурні можливості донесення своєї конструктивної критики до вищого керівництва у вигляді пропозицій стосовно удосконалення діючого законодавства та ін.; г) подолання негативних стереотипів сприяють суспільством публічної служби стає можливим лише при згуртованості та цілісності публічного сектору, недопущенні взаємного критиканства. Зазначене дозволяє розглядати принцип лояльності як такий, що не є остаточно відхиленням від загальної публічно-етичної практикою, допускати відновлення інтересу щодо нього і навіть стверджувати про перспективність його юридичного закріплення (звичайно, у більш вивірених формулюваннях та більш деталізованому і чіткому змісті).

⁴⁶² Заборона використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації, як і вимога про офіційно-діловий стиль одягу публічного службовця, який має відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності (п.11 розділу 2 Загальних правил), є швидше правилами службового етикету, ніж етики. Етикет – це зовнішньоповедінковий аспект взаємодії між людьми; етика ж стосується внутрішньоморальних засад такої взаємодії. Потрібно, щоб етикет публічного службовця базувався на високій етиці його поведінки; і навпаки, абсолютно неприйнятною є ситуація, коли вимоги етикету дотримуються як своєрідний формальний «церемоніал» та не ґрунтуються на стійких морально-етичних світоглядних позиціях службовця.

- *політична нейтральність* (недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення публічного службовця, відмова від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій, уникнення використання символіки політичних партій під час виконання своїх службових обов'язків тощо). Принцип політичної нейтральності не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади;
- *сумлінність* (добросовісне, чесне та професійне виконання публічним службовцем своїх обов'язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та вдосконалення організації службової діяльності, недопущення ухилення від ухвалення рішень та відповідальності за свої дії).

Закон «Про запобігання корупції» в розділі, присвяченому правилам етичної поведінки, установлює для публічних службовців вимоги щодо дотримання загальновизнаних етичних норм поведінки, ввічливості у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими (ст. 38), пріоритету публічного інтересу (ст. 39), політичної нейтральності (ст. 40), неупередженості (ст. 41), компетентності і ефективності (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43) та утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44). Ці вимоги охоплюються розкритими вище принципами етичної поведінки. Лише утримання від виконання незаконних рішень чи доручень прямо не названо у змісті якогось із принципів. Проте відповідна вимога не досягає рівня фундаментальної етичної засади публічної служби, будучи швидше одним із прикладних аспектів доброчесності та сумлінності, що виявляється через зобов'язання службовця у разі отримання рішення чи доручення, щодо законності якого виникає сумнів, вчинити дві дії:

- вимагати письмового оформлення рішення чи доручення (якщо воно було виражено в усній формі);
- негайно в письмовій формі повідомити керівника органу, в якому він працює, або органу вищого рівня (якщо рішення чи доручення видане керівником органу, де працює службовець), або НАЗК (якщо публічний службовець є виборною особою).

Порушення правил етичної поведінки публічних службовців може призводити до різних правових наслідків:

- 1) **адміністративної відповідальності** за порушення антикорупційних обмежень та зобов'язань, які водночас включені

до правил етичної поведінки (КУпАП: ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», ст. 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень», ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»);

- 2) **дисциплінарної відповідальності**, що є основним правовим наслідком порушення правил етичної поведінки публічних службовців. При цьому з'ясування змісту етичних вимог і відповідно визначення випадків їх порушення не є юридично формалізованим, воно зазвичай пов'язане із суб'єктивним трактуванням керівником публічного службовця таких оціночних понять, як «загальновизнані етичні норми поведінки», «загальновизнані вимоги пристойності», «дія, що шкодить авторитету служби» тощо. І навіть якщо те чи інше діяння буде визнане порушенням етичних вимог, воно може кваліфікуватися за декількома видами дисциплінарних проступків. Наприклад, неетична поведінка державного службовця в позаслужбовий час, що супроводжується нецензурною лексикою, посиланням на важливість своєї посади, застосуванням погроз і приниженням людської гідності, підпадає під ознаки трьох окремих видів дисциплінарних правопорушень (передбачених ч. 2 ст. 65 Закону «Про державну службу»):

- учинення дії, що шкодить авторитету державної служби;
- порушення правил етичної поведінки службовців;
- порушення Присяги державного службовця⁴⁶³.

Учинення таких проступків передбачає застосування до службовця різних видів стягнення – догани, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з державної служби. Адміністративний розсуд щодо кваліфікації діяння за різними видами проступків (відповідно і щодо застосування різних санкцій) містить ознаки надмірної дискреції;

- 3) **інших наслідків** порушення правил етичної поведінки, не пов'язаних із юридичною відповідальністю, але які також можуть мати правове значення. Це зокрема:

⁴⁶³ Як порушення Присяги подібна ситуація кваліфікується, наприклад, у Постанові Верховного Суду України від 14 березня 2017 р. № 21-3968а16, п/800/160/16.

- *організаційно-процедурний* наслідок у вигляді відводу (наприклад, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, поведінка якого викликає сумнів у його безсторонності);
- *урахування дотримання правил етичної поведінки* державного службовця під час щорічного оцінювання результатів його діяльності, що впливає на преміювання, планування кар'єри та виявлення потреби у професійному навчанні (ч.ч. 1 і 2 ст. 44 Закону «Про державну службу»).

Слід звернути увагу і на деяку негармонійність правового статусу публічних службовців у контексті етики. Етичними вимогами створюється образ публічного службовця, що є взірцевим представником нашого суспільства, «кращим із кращих» поряд зі звичайним, не завжди етичним, населенням.

Реальність подібного «ідеального» суб'єкта можлива лише за умов:

- адекватності вимог до нього, що не можуть кардинально розходитися із загальним рівнем культури соціуму;
- гармонійності статусу публічного службовця та його елементів, пов'язаних з етикою. Правове буття носія владних повноважень має будуватися, виходячи із засад єдності прав і обов'язків, невіддільності останніх від зважених механізмів правового захисту.

Публічні службовці володіють правами і свободами людини, а тому вправі розраховувати на належну етичну поведінку, ідентично до будь-якої іншої особи. Можливо, навіть більше, адже мова йде про представника публічної влади, що мусить відстоювати загальний інтерес. Проте достатні та дієві засоби впливу на неетичну активність приватної особи відсутні. Зокрема фрагментарно утвердженою залишається адміністративна відповідальність за неетичну поведінку приватної особи щодо публічних службовців. Ст. 185-3 КУпАП передбачає стягнення за прояв неповаги до суду; ст. 185-9 – за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, пов'язану з фізичним опором або образою. Якщо неетична поведінка здійснюється при особистому прийомі громадян, вона може містити також ознаки правопорушення, встановленого в ст. 173 «Дрібне хуліганство»: «нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій

громадян...». Видається необхідним запровадження адміністративної відповідальності за прояв неповаги стосовно всіх публічних службовців (а не лише суддів). Д. Лученко та О. Крестьянінов, вирішуючи питання про характер правомочності судді щодо притягнення до відповідальності за прояв неповаги, наголошують на необхідності говорити не про право, а про прямий обов'язок судді. Науковці також додають, що дуже важливо, щоб у кожному конкретному випадку прояву неповаги до суду винна особа зазнавала негативних наслідків у результаті своєї протиправної поведінки. Тільки так можна зупинити стрімке зростання кількості випадків прояву неповаги до суду, що спостерігається на сучасному етапі⁴⁶⁴. Подібна позиція є не менш актуальною і стосовно інших видів публічної служби, стосовно яких у КУпАП взагалі відсутні статті, що закріплювали б відповідну юрисдикційну загрозу, гарантуючи етичну паритетність публічно-приватної взаємодії.

8.4.7. Фінансовий контроль щодо публічних службовців⁴⁶⁵

Основний захід антикорупційного фінансового контролю щодо публічних службовців пов'язаний із поданням ними декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація). Антикорупційний закон передбачає чотири види (типи) декларацій, які подаються в різний термін та охоплюють різні періоди:

1. *Щорічна декларація* за минулий рік, яка охоплює період з 1 січня до 31 грудня включно. Терміни її подання: з 00 годин 00 хвилин 1 січня до 00 годин 00 хвилин 1 квітня (тобто до 24 години 00 хвилин 31 березня) року, наступного за звітним. Декларація подається незалежно від тривалості перебування особи у статусі публічного службовця (навіть один або декілька останніх днів звітного року), а також якщо призначення на посаду відбулося до 1 квітня

⁴⁶⁴ Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності : науково-практичний посібник. Х. : Юрайт, 2015. С. 12.

⁴⁶⁵ Обумовлено найменуванням Розділу 7 Закону «Про запобігання корупції» – «Фінансовий контроль». Водночас, науковці відзначають відсутність кореляції між терміном «фінансовий контроль» (яким в адміністративістиці позначається сукупність заходів щодо перевірки/забезпечення законності відносин по формуванню, розподілу та використанню *публічних грошових фондів*) та змістом відповідного розділу (який охоплює декларування та інші заходи контролю/обліку майнового стану службовців, спрощено – їх *приватні фінанси*). Не виключено, що в нормативні та доктринальні тексти з часом буде введена більш доречна категорія (наприклад, «антикорупційний контроль фінансів»).

наступного за звітним року. Виходячи із роз'яснень НАЗК⁴⁶⁶, у випадку призначення особи на посаду з 1 січня до 1 квітня 2021 року, вона має обов'язок подати щорічну декларацію за 2020 рік – не дивлячись на те, що особа не мала статусу службовця у 2020 році і що за цей рік нею вже подавалась декларація «кандидата».

2. *Декларація у зв'язку з припиненням*⁴⁶⁷ *публічної служби* (декларація «перед звільненням»), яка подається за період, не охоплений раніше поданими деклараціями. Термін її подання – не пізніше 20 робочих днів із дня припинення публічної служби⁴⁶⁸ (суб'єктом декларування фактично є особа, яка вже перестала бути публічним службовцем). Проте у випадку призначення особи на іншу посаду публічної служби протягом відмічених 20-и робочих днів, подавати декларацію перед звільненням не потрібно.

3. *Декларація після звільнення*, що охоплює період з 1 січня до 31 грудня року, в якому було припинено службу (суб'єктом подання теж є особа, яка вже перестала бути публічним службовцем). Термін подання такої декларації – до 1 квітня року, наступного за роком припинення службової діяльності.

4. *Декларація особи, що претендує на зайняття посади публічної служби* (декларантом виступає особа, яка не має статусу публічного службовця, але планує його набути), за минулий рік. Подається до моменту призначення або обрання на відповідну посаду; водночас, депутати Верховної Ради АРК і місцевих рад, сільські, селищні та міські голови, здійснюють відповідне декларування впродовж п'ятнадцяти календарних днів з дня набуття повноважень (фактично, вже володіючи статусом публічного службовця).

Упродовж семи днів після своєчасного подання будь-якої з декларацій особа має право подати виправлену декларацію (не більше трьох разів).

⁴⁶⁶ Див.: п. 1 Роз'яснення НАЗК від 03.02.2021 № 1 «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю (подання декларацій та повідомлень про суттєві зміни в майновому стані)».

⁴⁶⁷ «Припинення» публічної служби зазвичай охоплює собою зміст вужчої категорії – «звільнення». Проте щодо суддів ст. 126 Конституції України чітко розмежовує підстави для звільнення (неспроможність виконувати повноваження за станом здоров'я...) та підстави для припинення повноважень (досягнення 65 років...). Це стало передумовою обґрунтування Вищим спеціалізованим судом з розгляду цивільних і кримінальних справ позиції про те, що суддя може бути суб'єктом відповідальності за несвоєчасне подання декларації саме у випадках припинення його повноважень, а звільнення судді (як і судді КСУ), будучи іншим юридичним механізмом, не породжує відповідного наслідку. Подібний підхід не є безспірним.

⁴⁶⁸ До 12 грудня 2019 року термін подання декларації перед звільненням залежав від підстав припинення служби: а) не пізніше 20 робочих днів із дня припинення публічної служби – якщо це відбулося з ініціативи роботодавця; б) не пізніше дня припинення публічної служби – в інших випадках.

Від обов'язку декларування звільняються військовослужбовці⁴⁶⁹, якщо вони не проходять військову службу у військових комісаріатах і не займають інших посад публічної служби. Якщо ж особа все-таки зобов'язана подати декларацію, але не може зробити цього до 1 квітня у зв'язку з виконанням завдання в інтересах оборони під час дії особливого періоду, безпосередньою участю у веденні воєнних (бойових) дій, направленням до інших держав для участі в міжнародних операціях, для неї передбачено особливий строк декларування – упродовж 90 календарних днів із дня прибуття до місця проходження служби чи дня її закінчення.

Декларація подається за умов особистого заповнення особою відповідної форми на офіційному сайті НАЗК через власний персональний електронний кабінет суб'єкта декларування в системі Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – ЄДРД); входження до реєстру відбувається з використання особистого кваліфікованого електронного підпису.

НАЗК забезпечує відкритий цілодобовий доступ до ЄДРД; публічна частина реєстру обмежує відкритість деяких даних для захисту конфіденційної інформації про суб'єкта декларування та членів його сім'ї. Здекларована інформація про публічного службовця зберігається упродовж усього часу виконання публічних функцій, а також упродовж п'яти років після припинення служби; остання декларація, подана публічним службовцем, зберігається безстроково.

Стосовно декларацій здійснюється три види контролю⁴⁷⁰:

- 1) *щодо своєчасності подання* (до цього контролю залучаються органи, де працюють суб'єкти декларування, на яких покладено обов'язок упродовж 10 робочих днів після завершення строку подання щорічної декларації перевірити, чи всі їх службовці подали декларації та повідомити упродовж 3 робочих днів НАЗК про виявлені порушення);
- 2) *щодо правильності та повноти заповнення* (здійснюється автоматично засобами ЄДРД під час декларування);

⁴⁶⁹ Військовослужбовці військової служби за призовом під час мобілізації, на особливий період, військової служби за призовом осіб офіцерського складу, а також військові посадові особи з військовослужбовців військової служби за контрактом осіб рядового, сержантського і старшинського складу, молодшого офіцерського складу.

⁴⁷⁰ Положення Закону «Про запобігання корупції» щодо здійснення контролю/перевірки декларацій (ст.ст. 48 – 51) хоча й були визнані неконституційними (Рішення КСУ від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020), але відновлені змінами від 15 грудня 2020 р. (тепер це ст.ст. 51-1 – 51-4 антикорупційного акту вищої юридичної сили).

3) *логічний та арифметичний контроль*, який передбачає дві складові: а) контроль відповідності відомостей декларації (порівняння складових інформації, що зазначена в декларації, з метою встановлення їх відповідності одна одній); б) контроль відповідності відомостей декларації відомостям реєстрів та баз даних (наприкінці 2019 року НАЗК отримало автоматичний доступ до 16-ти необхідних реєстрів та баз даних задля забезпечення дієвості цього виду контролю). Технічні умови логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування⁴⁷¹ передбачають базовий перелік із 93-х показників, які володіють різними ваговими коефіцієнтами та сукупно детермінують рейтинг ризику декларації. Серед найбільш значимих показників ризику: наявність готівкових коштів у сукупному розмірі понад 30 млн грн, наявність грошових активів у сукупному розмірі понад 200 млн грн, отримання подарунка вартістю 1 млн грн і більше, отримання виграшу/призу вартістю 500 тис. грн і більше, наявність корпоративних прав у юридичній особі з іноземною реєстрацією головного офісу тощо.

Деякі декларації⁴⁷² підлягають повній перевірці, яка включає: з'ясування достовірності задекларованих відомостей; з'ясування точності оцінки задекларованих активів; перевірку на наявність конфлікту інтересів; перевірку на наявність ознак незаконного збагачення⁴⁷³ чи необґрунтованих активів⁴⁷⁴.

⁴⁷¹ Про затвердження Технічних умов логічного та арифметичного контролю декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Наказ НАЗК від 01.09.2020 № 381/20.

⁴⁷² Обов'язковій повній перевірці підлягають декларації: а) осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище (їх перелік зазначений у примітці до ст. 51-3 Закону «Про запобігання корупції»); б) осіб, які займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків (їх перелік затверджений Рішенням НАЗК від 17.06.2016 № 2); в) щодо яких були виявлені невідповідності за результатами логічного та арифметичного контролю; г) в яких суб'єктом декларування не було зазначено відомості про члена сім'ї у зв'язку з відмовою останнього надати відповідну інформацію (обрано позначку «член сім'ї не надав інформацію»).

⁴⁷³ Незаконним збагаченням відповідно до ст. 368-5 КК України є набуття публічним службовцем у власність активів, вартість яких більше ніж на 6500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи. Показово, що ст. 368-2 КК України (діяла до 26 лютого 2019 року) починала кількісний вимір незаконного збагачення з 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Кратне збільшення «дозволеного» (не караного кримінально) збагачення понад законні доходи вважаємо негативною законодавчою тенденцією.

⁴⁷⁴ «Необґрунтованими» відповідно до ч. 2 ст. 290 ЦПК України є активи публічного службовця, різниця між вартістю яких і законними доходами особи у 500 чи більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Такі активи стягуються в дохід держави за позовом Спеціалізованої антикорупційної прокуратури.

НАЗК⁴⁷⁵ проводить таку перевірку на підставі інформації про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей, отриманої від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел. Здійснюватися захід може у період проходження декларантом публічної служби, а також протягом 3-х років після її припинення.

Окрім основного заходу антикорупційного фінансового контролю (декларування), існує **два додаткових**:

- 1) повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента суб'єктом декларування або членом його сім'ї, що подається до НАЗК у письмовій формі (поштою чи електронними засобами ЄДРД) упродовж 10 днів із моменту відкриття рахунку;
- 2) повідомлення про суттєві зміни в майновому стані⁴⁷⁶ суб'єкта декларування, що подається упродовж 10 днів до НАЗК лише шляхом заповнення в ЄДРД електронної форми. З 1 січня 2020 року цей вид антикорупційного фінансового контролю зазнав двох суттєвих оновлень: а) під «зміною» у майновому стані розуміється не лише отримання доходу чи придбання майна (як раніше), *але й здійснення видатку* (наприклад, дарування) на суттєву суму; б) тепер подавати відповідне повідомлення зобов'язані лише службовці які або займають *відповідальне та особливо відповідальне становище*, або займають посади, пов'язані з *високим рівнем корупційних ризиків*.

Ст. 172-6 КУАП передбачає адміністративну відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації, неповідомлення чи несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані та за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації (якщо подані відомості відрізняються від достовірних на 100 – 500⁴⁷⁷ прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня звітного року).

⁴⁷⁵ Задля забезпечення об'єктивності перевіряючого й виключення протиправних впливів відповідні обов'язки розподіляються між уповноваженими особами агентства автоматизовано.

⁴⁷⁶ Зміна майнового стану вважається суттєвою, якщо її розмір перевищує 50 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.

⁴⁷⁷ Якщо задекларовані відомості відрізняються від достовірних на суму понад 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб, то настає кримінальна відповідальність (ст. 366-2 КК України), а якщо на суму, меншу за 100 прожиткових мінімумів, то може бути задіяна лише дисциплінарна відповідальність.

Несвоєчасне подання декларації створює склад адміністративного проступку лише за відсутності поважних причин такого неподання. «Поважні причини» – оціночне поняття, зміст якого не деталізується в КУпАП та законодавстві про запобігання корупції. Як справедливо зазначив ЄСПЛ у п. 48 Рішення за справою «Устименко проти України»: «сама концепція «поважних причин» ... не є чіткою». Проте ця нечіткість цілком природна, адже законодавець (з огляду на різноманітність та динамічність суспільного життя) не в змозі передбачити повний перелік значимих для правозастосування дій і подій (ні в конкретний момент часу, ні, тим більше – у перспективі). Абсолютна визначеність хоча й виключає загрози, властиві надмірній дискреції, водночас позбавляє можливості належно індивідуалізувати відповідальність, обумовлюючи невідповідність владних повноважень завданням юрисдикційного провадження. Отже, оціночне поняття «поважні причини» слід вважати таким, що віддане законодавцем на розсуд правозастосовного органу (суду) і має трактуватися останнім, виходячи з обставин розглядуваної справи. Відповідною причиною може бути визнано неспроможність особи подати вчасно декларацію у зв'язку з хворобою, перебуванням на лікуванні, унаслідок стихійного лиха, технічних збоїв офіційного веб-сайту НАЗК, витребуванням відомостей, необхідних для внесення в декларацію, перебуванням (триманням) під вартою тощо.

При цьому щодо кожної потенційно поважної причини під час правозастосування має бути встановлено:

- її *реальну наявність* у конкретних життєвих обставинах;
- її *реальний вплив* на можливість конкретної людини в конкретний період часу подати декларацію⁴⁷⁸.

Запитання і завдання

1. У чому полягає зміст поняття «посада державної служби»?
2. У чому особливість прав та обов'язків державного службовця?
3. З якого моменту особа набуває правового статусу державного службовця?

⁴⁷⁸ Практика містить випадки, коли аналогічна обставина в одній справі визнається поважною причиною пропуску строку подання декларації, а в іншій – ні. Однак подібна розрізненість правозастосування сама по собі не свідчить про дефектність реалізації правового припису, якщо під час розгляду справ було чітко встановлено, що ідентична обставина в одній ситуації унеможливлювала виконання обов'язку, а в іншій – ні.

4. Які підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності?
5. Які підстави притягнення державного службовця до матеріальної відповідальності?
6. У чому полягає сутність припинення державної служби?
7. Які посади відносяться чинним законодавством до державних політичних посад?
8. Чому альтернативна (невійськова) служба не може бути віднесена до публічної служби?
9. Які ознаки є характерними для патронатної служби?
10. Назвіть три приклади спеціалізованої публічної служби.
11. Приведіть декілька прикладів публічної служби, доступ до якої відбувається в порядку позаконкурсного призначення.
12. Чому служба в органах місцевого самоврядування вважається комплексним та якісно неоднорідним видом публічної служби?
13. Яка категорія змістовно є більш широкою: «службовець органів місцевого самоврядування» чи «посадова особа органів місцевого самоврядування»?
14. Визначте види посад в органах місцевого самоврядування. Від чого залежить їх класифікація?
15. Визначте складові правового статусу посадової особи органу місцевого самоврядування.
16. Які способи заміщення вакантних посад в органах місцевого самоврядування передбачено законодавством?
17. Визначте поняття та склад дисциплінарного проступку посадової особи органу місцевого самоврядування.
18. Чи передбачений законодавством граничний вік перебування на службі в органах місцевого самоврядування?
19. Які види відпусток передбачені нормами законодавства для посадових осіб органів місцевого самоврядування?
20. Визначте підстави припинення служби в органах місцевого самоврядування, котрі закріплені в Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування».
21. Які види юридичної відповідальності можуть бути застосовані до службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування?
22. Як розрізняються службові повноваження, службове становище та пов'язані з ними можливості?
23. Які критерії допустимості отримання публічним службовцем подарунка від особи, що не є близькою?
24. Чи може публічний службовець займатися медичною практикою на засадах підприємницької діяльності?
25. На кого не поширюється обмеження щодо спільної роботи близьких осіб?

26. Розмежуйте ознаки потенційного та реального конфлікту інтересів.
27. Як співвідноситься службова етика та службовий етикет?
28. Які типи декларацій та в які терміни подаються публічними службовцями?

Література для поглибленого вивчення

1. Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба як адміністративно-правова категорія. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2009. Т. 8. С. 142–154.
2. Біла-Тіунова Л.Р. Службова кар'єра в Україні : монографія / Біла-Тіунова Л.Р. О. : Фенікс, 2011. 540 с.
3. Бородин Є., Онасенко І. Реалізація права громадянина на службу в органах місцевого самоврядування : вітчизняний та зарубіжний досвід. Державне управління та місцеве самоврядування. 2016. Вип. 2 (29). С. 167–175. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/24.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/24.pdf) (дата звернення: 05.02.2021 р.)
4. Голобутовський Р.З. Поняття та ознаки публічної служби в органах судової влади України. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. березень 2019. С. 32–34. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/2/part_1/7.pdf
5. Даниленко Ю.С. Оцінювання у державній службі: теорія і правове регулювання: дис. ... канд. юрид наук : 12.00.07. Одеса, 2017. 200 с.
6. Дудоров О.О. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (статті 172-4 – 172-9 КУпАП). 2019. 253 с. URL: <http://pravo.org.ua/img/books/files/1568817689cplr.%20consolidated%20judicial%20practice%20on%20administrative%20offenses%20related%20to%20corruption.pdf>
7. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. 994_036 / Рада Європи. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 05.02.2021 р.).
8. Кирій С.Л. Служба в органах місцевого самоврядування як вид публічної служби. *Державне будівництво*. 2018. № 2. URL: http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2018-2/doc/3/3_2.pdf
9. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. 2-ге вид. Одеса: Фенікс, 2011. 688 с.
10. Корнута Л.М. Інновації в публічному управлінні : зарубіжний досвід та перспективи розвитку в Україні. *Наукові перспективи*. 2021. № 1 (7). С. 155–163.
11. Корнута Л.М., Панова Н.С., Маслова Я.І. Зарубіжний досвід публічного управління : навчально-методичний посібник (для здобувачів вищої освіти денної та заочної форми навчання). Одеса, 2019. 74 с.

12. Культура й етика в публічному адмініструванні : наук. розробка / С.М. Серьогін та ін. Київ : НАДУ, 2010. 40 с.
13. Лелеченко А.П., Васильєва О.І., Куйбіда В.С., Ткачук А.Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень : навч. посіб. Київ : 2017. 110 с. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/202/%D0%9C%D1%96%D1%81%D1%86%D0%B5%D0%B2%D0%...> (дата звернення: 05.02.2021 р.)
14. Лученко Д., Крестьянінов О. Прояв неповаги до суду: проблематика застосування господарськими судами заходів адміністративної відповідальності: науково-практичний посібник. Х. : Юрайт, 2015. 96 с.
15. Малиновський В.Я. Публічна служба в Україні : підручник. Київ : Видавничий дім «Кондор», 2018. 312 с. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/199400191.pdf> (дата звернення: 05.02.2021 р.)
16. Муніципальне право України. URL: https://pidruchniki.com/15950210/pravo/pripinennya_sluzhbi_organah_mistseвого_samovradyuvannya (дата звернення: 05.02.2021 р.)
17. Мусієнко О.П. Адміністративно-правові заходи запобігання та протидії корупції в органах виконавчої влади і місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2017. 242 с.
18. Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну службу» / Ред. кол.: К.О. Ващенко, І.Б. Коліушко, В.П. Тимошук, В.А. Дерезь (відп. ред.). К. : ФОП Москаленко О.М., 2017. 796 с.
19. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Банчук О.А. та ін.; наук. ред. Хавронюк М. І., Київ : Ваіте, 2018. 472 с.
20. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / Андрейко Ю.О. та ін.; Національна академія внутрішніх справ. К. : Юрінком Інтер, 2020. 348 с. URL: https://www.naiu.kiev.ua/files/naukova-diyalnist/naukovi-zaxodi/zbirniki/2020/nauk_kom1.pdf
21. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. Ред. Т.О. Коломєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Гельветика, 2019. 588 с.
22. Попова О.В. Поняття та ознаки публічної служби в Україні. *Форум права*. 2011. № 4. С. 583–587.
23. Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики: Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року). К. : Дакор, 2018. 494 с.
24. Рудакевич М.І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: монографія. Т. : АСТОН, 2007. 400 с.
25. Федченко Л. Служба в ОМС : ухвалення та звільнення. Методичні рекомендації та зразки документів. Київ. 2018. 43 с. URL:

- <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file...> (дата звернення: 05.02.2021 р.)
26. Хамходера О.П. Безсистемність антикорупційної суб'єктності патронатних службовців: «громадські засади» та інші квазііновації. *Журнал східноєвропейського права*. 2020. Вип. 77. С. 152–162.
27. Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією: Лист Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22.05.2017 р. URL: <https://ksa.court.gov.ua/sud2118/pres-centr/news/351905/>
28. Янюк Н. Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2010. Вип. 51. С. 162–167.
29. Open and competitive recruitment in the Polish civil service as an aspect of respect and protection of human rights : UN report on the public service as an essential component of good governance in the promotion and protection of human rights. URL: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Development/GoodGovernance/Corruption/POLAND.pdf> (дата звернення: 05.02.2021 р.)

РОЗДІЛ 9

АДМІНІСТРАТИВНО ДЕЛІКТНЕ ПРАВО⁴⁷⁹

9.1. Адміністративна відповідальність як вид юридичної відповідальності⁴⁸⁰

9.1.1. Поняття та ознаки адміністративної відповідальності

Інститут адміністративної відповідальності є визначним інститутом адміністративного права, важливим засобом охорони громадського порядку, якому притаманні усі ознаки юридичної відповідальності. За допомогою цього інституту здійснюється захист не тільки адміністративно-правових відносин, а й відносин, урегульованих нормами фінансового, екологічного, трудового, митного права, а в деяких випадках – цивільного права та процесуальних галузей права.

У ст. 92 Конституції України адміністративну відповідальність визначено як один з основних видів юридичної відповідальності в Україні. Вона є наслідком невиконання чи неналежного виконання особою норм адміністративного законодавства, що тягне невідворотне реагування держави на адміністративні правопорушення (проступки), та встановлюється виключно законами тощо⁴⁸¹.

Частіше за все в теоретичних працях зустрічається кілька визначень поняття «адміністративна відповідальність». Так, професор В. Авер'янов характеризував адміністративну відповідальність як різновид юридичної відповідальності, що становить собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, що вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень⁴⁸². Професор Т. Коломоець форму-

⁴⁷⁹ За загальною редакцією Оксани Кузьменко.

⁴⁸⁰ Авторки: Оксана Кузьменко, Вікторія Чорна.

⁴⁸¹ Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 черв. 1996 року із змінами і доповненнями, внесеними Законом України від 8 груд. 2004 р. № 2222-IV.

⁴⁸² Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.