

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**  
**Харківський національний університет внутрішніх справ**  
**Кафедра правоохоронної діяльності та поліціїсти**  
**Факультет № 6**

**ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ**

навчальної дисципліни «Сучасні проблеми адміністративного права України» обов'язкових компонент освітньої програми другого (магістерського) рівня вищої освіти

**081 Право**

**за темою № 3 «Обмеження, що застосовуються до публічних службовців щодо запобігання корупційним проявам»**

**Харків 2023**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**

Науково-методичною радою  
Харківського національного  
університету внутрішніх справ  
Протокол від 30 серпня 2023 року № 7

**СХВАЛЕНО**

Вченою радою факультету № 6  
Протокол від 25 серпня 2023 року №  
7

**ПОГОДЖЕНО**

Секцією Науково-методичної ради  
ХНУВС з юридичних дисциплін  
Протокол від 29 серпня 2023 року № 7

Розглянуто на засіданні кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики  
Протокол від 18 серпня 2023 року № 8

**Розробники:**

1. Завідувач кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук, професор Панова Ірина Вікторівна.
2. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук Іванов А.О.
3. Доцент кафедри правоохоронної діяльності та поліціїстики, кандидат юридичних наук Говоров В.С.

**Рецензенти:**

1. Доцент кафедри права Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая, кандидат юридичних наук, Карпова Наталія Юріївна.
2. Професор кафедри трудового та господарського права Ф № 2 ХНУВС, доктор юридичних наук, професор Подорожній Є. Ю.

## План лекції:

1. Публічна служба.
2. Антикорупційні обмеження та заборони.
3. Поняття та види конфлікту інтересів.
4. Система заходів врегулювання конфлікту інтересів та обов'язки щодо їх реалізації.
  - 4.1 Обов'язки осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.
  - 4.2 Обов'язки керівника щодо вжиття заходів із врегулювання конфлікту інтересів.
  - 4.3 Запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав.
5. Окремі види обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів.
  - 5.1 Обмеження щодо одержання подарунків.
  - 5.2 Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.
  - 5.3 Обмеження спільної роботи близьких осіб.
  - 5.4 Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.
6. Висновок.

## Література

### Нормативно-правові акти:

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Конвенція Організації Об'єднаних націй проти корупції : Міжнародний документ від 31.10.2003, ратифікація від 18.10.2006 // Відомості Верховної Ради. – 2007. – № 49 // URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text)
3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № **1699-VII** // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18#Text>
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № **1700-VII** // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>
5. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від

14 жовтня 2014 р. № **1698-VII** // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 47. – Ст. 2051 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>

6. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

7. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р № 1697-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 2-3. – Ст. 13 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1697-18>

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07 грудня 1984р. № **8073-X** // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10>

9. Кримінальний кодекс України : від 05 квітня 2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – ст. 131 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>

10. Кодекс України про працю України : від 10 грудня 1971 р. № **322-VIII** // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1971. – Додаток до № 50. – Ст. 375 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

11. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 07 червня 2018 р. № 2447-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2018. – № 24. – Ст. 212 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>

12. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – ст. 43 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

13. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – ст. 222 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

14. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

15. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07 червня 2001 р. № 2493-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

16. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 31. – ст. 545 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

17. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 74. – ст. 51 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>

18. Про затвердження методології проведення антикорупційної експертизи : наказ Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 р. № 1395/5 Офіційний сайт Верховної Ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v1395323-17#n8>

19. Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків : рішення НАЗК від 17 червня 2016 р. № 2 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 61. – ст. 405 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0987-16#Text>

20. Про затвердження Порядку надання згоди Національним агентством з питань запобігання корупції на звільнення особи, відповідальної за реалізацію антикорупційної програми : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 07 жовтня 2016 р. № 74 // Офіційний вісник України. – 2016. – № 97. – ст. 123 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1542-16#Text>

21. Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів від 25 березня 2015 № 171 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 28. – ст. 115 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/171-2015-%D0%BF#Text>

22. Про затвердження правил етичної поведінки поліцейських : наказ МВС України від 9 листопада 2016 р. № 1179 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 2. – ст. 522 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>

23. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи : рішення НАК від 2 березня 2017 р. № 75 // Офіційний вісник України. – 2017. – № 22. – ст. 471 // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17#Text>

24. Про функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування : рішення НАЗК від 10 червня 2016 р. № 3 // Офіційний сайт Верховної Ради України // URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0959-16#Text>

#### **Основна література:**

1. Бугайчук К.Л., Адміністративна відповідальність за правопорушення пов'язані із корупцією [Текст] : практич. посіб. / К.Л. Бугайчук, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова, В.О. Іванцов, С.О. Шатрава. – Харків : Харк. нац. ун-т. внутр. справ. – 2016. – 100 с.

2. Коломоець Т. О. Обмеження щодо одержання подарунків як інструмент запобігання корупції: вітчизняний та зарубіжний вимір нормативного закріплення / Т. О. Коломоець // Актуальні проблеми реалізації положень Закону України «Про запобігання корупції» : матеріали

регіонального науково-практичного круглого столу., м. Запоріжжя, 1-2 грудня 2017 р. – Запоріжжя : ЗНУ, 2017. – С. 100-103.

3. Коломоець Т. О. Подарунок для публічного службовця: доцільність нормативної заборони чи обмеження / Т. О. Коломоець // Правові та інституційні механізми забезпечення розвитку України в умовах європейської інтеграції : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Одеса, 18 травня 2018 р. : у 2-х т. – Т. 2 – Одеса : Гельветика, 2018. – С. 15-17

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

5. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник / В. Я. Настюк, О. Ю. Синявська, В. В. Мартиновський, В. О. Іванцов та ін. ; за заг. ред. В. Я. Настюка. Харків : Право, 2019. - 512 с.

#### **Додаткова література:**

1. Іванцов В. О. Зміст та принципи реалізації дисциплінарної відповідальності у разі порушення норм Закону України «Про запобігання корупції». *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. № 5. Том 2. С. 89-95

2. Шатрава С. О. Щодо питання вдосконалення діючого законодавства спрямованого на профілактику корупції в діяльності органів внутрішніх справ / С. О. Шатрава // Адміністративне право України : сучасний стан та шляхи розвитку : матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 квітня 2012 р.). – Х. : ХНУВС, 2012. – С. 246–249.

17. Vladymyr O. Ivantsov Restrictions for accepting gifts as a measure to prevent corruption: a critical view on implementation in Ukraine / Vladymyr O. Ivantsov, Grzegorz Makowski // Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції : матеріали IV Міжнародної наук.-практ. конф., Харків, 15 квітня 2016 р. – Харків : ХНУВС, 2016. – С. 75-79

18. Syniavska O. Y., Ivantsov V. O. Persons authorized to perform state or local self-government functions: categorical and species characteristics as basis for determining boundaries of the subject dissemination of the norms anti-corruption legislation // Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis : Collective monograph. Riga : Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2019. Volume 2. 304 p. - P. 109-128

19. Syniavska O. Yu., Ivantsov V. O. Limitation of getting gifts: problems of contents of the concept and terminological apparatus in the context of law realization and role of administrative law principles for their decision // The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): comparative analysis : Collective monograph. Volume 2. Tallinn: Izdevniecība “Baltija Publishing”, 2019. 448 p. - P. 290-306

## **1. Публічна служба.**

Становлення демократичної, правової, соціальної держави, розвиток громадянського суспільства, інтеграція України в Європейське співтовариство є неможливими без функціонування якісно нової системи публічної служби. Поняття «публічна служба» є порівняно новим для вітчизняної управлінської науки. Однак, ще в кінці 40-х років XX ст. Ю. Л. Панейко визначав поняття «публічної служби» крізь призму дефініції держави як «корпорації публічних служб», а, відтак, наголошував, що публічна служба повинна змінюватися відповідно до потреб «загального інтересу». Але до останнього часу у вітчизняній науці і практиці домінував універсальний концепт «державна служба», котрий об'єднував усі види служби в публічному секторі. В українському нормативно-правовому просторі поняття «публічна служба» вперше з'явилося у Концепції адміністративної реформи в Україні від 1998 року. Зокрема у даному документі йшлося про те, що:

- служба в органах місцевого самоврядування є автономною (поряд з державною службою) формою публічної служби і являє собою професійну, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямовану на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету;

- служба в органах місцевого самоврядування базується на загальних принципах публічної служби в Україні (законності, пріоритету прав і свобод людини, професіоналізмі та компетентності службовців, рівного доступу громадян до служби з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки, підконтрольності і підзвітності службовців та їх відповідальності за невиконання своїх службових обов'язків, заборони сумісництва та зайняття підприємницькою діяльністю, гласності публічної служби, правової та соціальної захищеності службовців, позапартійності публічної служби) і здійснюється на основі єдиної державної політики. Крім того, в її основу мають бути покладені специфічні принципи, притаманні лише цій формі публічної служби: самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах їх повноважень; відповідальності службовця перед територіальною громадою; поєднання загальних вимог до служби в органах місцевого самоврядування, встановлених законодавством, національних, історичних та місцевих традицій служби, визначених статутами територіальних громад.

Однак визначення поняття «публічна служба» Концепції адміністративної реформи від 1998 року не містила. Прошло ще багато років, доки цей термін увійшов у вітчизняну законодавчу практику. Зважаючи на існування в демократичному суспільстві інших видів

публічної служби, найперше, муніципальної служби, підхід, за якого публічна служба ототожнювалася із державною, був помилковим і таким, що не відповідав сутності сучасної сервісної держави. Крім того, за останні роки інститут державної служби в Україні зазнав кардинальних змін, що потребувало відповідної наукової корекції. Державна служба, хоча і реалізується, переважно, у межах функціонування державних органів, однак не відображає багатогранності діяльності посадових осіб в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим та органах місцевого самоврядування. Зокрема, у системі органів виконавчої влади визначені політичні посади (Прем'єр-міністр України, Перший віцепрем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністр України, міністр, перший заступник міністра, заступник міністра), котрі є принципово відмінними від посад державної служби з огляду на порядок призначення та звільнення, характер повноважень та відповідальності осіб, що займають такі посади. У системі державних органів функціонує ціла низка посад, на які Закон України «Про державну службу» не поширюється (наприклад, Глава Адміністрації Президента України та його заступники; Секретар Ради національної безпеки і оборони України та його заступники; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та його представник; Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим та його заступники; голова місцевої державної адміністрацій та його заступники). Діяльність посадових осіб державних колегіальних органів, професійна діяльність суддів, прокурорів, дипломатична, митна, податкова, військова, правоохоронна служби регулюється спеціалізованими законами (Митний кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс цивільного захисту України, законами «Про дипломатичну службу», «Про судоустрій та статус суддів», «Про прокуратуру», «Про Фонд державного майна України», «Про Антимонопольний комітет», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Національну комісію що здійснює регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» тощо).

**Усе це** свідчить про неоднорідність самого інституту державної служби, підтвердженням чого є підхід, запроваджений у Концепції розвитку законодавства про державну службу від 5 січня 2005 року. У ній передбачалося виокремлення *загальної* державної служби, котра регулюється загальним законодавством про державну службу, та *спеціалізованої* державної служби, що регулюється спеціальним законодавством, яке розробляється на основі загального законодавства про державну службу і передбачає спеціальні умови проходження державної служби у відповідних державних органах. Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) є окремим видом публічної служби, що з 2001 р. регулюється Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування». Зважаючи на особливості призначення та звільнення з посади, специфіку проходження служби, суттєво відрізняється

від державної служби патронатна служба. Однак, лише Законом України «Про державну службу» 2015 р. посади патронатної служби виведені з державної служби.

**Таким чином**, у системі публічної служби виокремилися цілі групи посад, які неможливо об'єднати у понятті «державна служба», що об'єктивно потребувало введення у вітчизняний законодавчий обіг універсального терміна, який би об'єднав зазначені види служб. Саме таким є термін «публічна служба», котрий в адміністративних системах західних країн має тривалу історію. В Україні він уперше з'явився у Кодексі адміністративного судочинства України 2005 року. В останній редакції цього Кодексу воно є таким: *«Публічна служба — діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування»* (ст.4., ч.1, п.17 КАСУ).

Однак, слід погодитися з думкою науковців про те, що наведене формулювання навряд чи можна вважати визначенням поняття «публічна служба», оскільки воно тільки передбачає перелік тих видів служби, які належать до публічної служби, а не її завдання та основні риси, як це повинно бути. Зважаючи на свою новизну, у вітчизняній науці існують різні підходи щодо розуміння цього поняття. Так, наприклад, публічну службу розуміють як:

- як інтегрований інститут, складовими якого є політична, адміністративна, спеціалізована, громадська служби;
- політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави;
- державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та ін. служба в органах публічної влади;
- здійснення влади суспільством (народом) через професійну діяльність публічних службовців;
- реалізацію народом влади через виконання завдань і функцій держави, спрямованих на забезпечення публічних інтересів особами на постійній професійній відплатній основі за рахунок бюджетних коштів в органах виконавчої влади, апаратах всіх гілок органів влади, органах місцевого самоврядування на підставі адміністративно-правового акта призначення на посаду тощо.

В цілому можна виокремити такі три загальні підходи до розуміння публічної служби:

- *перший* – це широке трактування публічної служби, згідно з яким під нею розуміється державна, муніципальна службу та служба в

недержавних організаціях (громадських організаціях, політичних партіях та навіть приватних підприємствах). Однак зазначене розуміння публічної служби є занадто протсори́м і таким, що нівелює межу між приватним та публічним сектором, відносячи до останнього працівників недержавного сектора, які не здійснюють функцій держави чи місцевого самоврядування і не перебувають з державою у публічно-правових відносинах.

- *другий – вузький підхід, під яким розуміють службу в органах місцевого самоврядування і лише в апаратах органів усіх гілок влади, що охоплюється поняттям державної служби без судової і законодавчої діяльності.* Публічна служба тлумачиться прибічниками цього підходу як професійна, політично нейтральна діяльність осіб, на адміністративних посадах в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування. На нашу думку, цей підхід обмежує коло посад, які відносяться до публічної служби, найперше, політичних, а також діяльність суддів і прокурорів.

- *третій підхід (найбільш доцільний), котрий передбачає віднесення до публічної служби всіх видів служби в державних органах та органах місцевого самоврядування, а також інших органах, що здійснюють функції держави або місцевого самоврядування.* При цьому, з врахуванням зазначеного, слушним є зауваження В. Авер'янова та О. Андрійко, які підкреслюють, що «зважаючи на те, що публічно-правовий статус мають (наразі — повинні мати) не всі працівники органів виконавчої влади і виконавчих органів місцевого самоврядування, поняття публічної служби можна обмежити службою тих працівників, які безпосередньо виконують повноваження публічної адміністрації». Слово «публічна», крім поєднання державного та самоврядного елементів, підкреслює також, чий інтерес повинні захищати службовці — усього суспільства (громади), а не приватний чи корпоративний. Таким чином, публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної адміністрації та інших публічних інституціях, і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів.

До основних ознак публічної служби належать такі:

1) виникнення правовідносин на підставі фактичного складу, обов'язковим елементом якого, відповідно до норм чинного законодавства про державну службу і службу в органах місцевого самоврядування, є акт призначення на посаду чи результат виборів;

2) постійність і професійна основа виконання службовцем своїх повноважень;

3) зайняття публічної посади в органі публічної влади;

4) спрямованість діяльності службовців на задоволення публічних інтересів, визначених державою і забезпечених правом інтересів

**Звідси публічна служба — правовий і соціальний інститут служби в державних і недержавних суб'єктах публічної влади (державних органах, органах місцевого самоврядування та інших органах, що**

**здійснюють функції держави або місцевого самоврядування), працівники яких наділені публічно-правовим статусом.**

Публічна служба характеризується тим, що вона:

- по-перше, охоплює усіх осіб, які здійснюють відповідні функції публічної влади, що входять до компетенції державних органів та органів місцевого самоврядування, в яких ці особи проходять публічну службу;

- по-друге, публічна служба забезпечує безпосереднє державне і муніципальне управління, надання адміністративних послуг населенню;

- по-третє, публічна служба має власне нормативно-правове підґрунтя – публічні службовці мають окремий правовий статус, а їх поведінка унормовується спеціальними законодавчими актами;

- по-четверте, публічна служба має спеціалізовану систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування, що органічно поєднана із системою вищої та післядипломної освіти.

Отже, публічна служба, будучи правовим і соціальним інститутом, забезпечує формування та реалізацію державної політики, здійснення цілей, завдань і функцій державних органів та органів місцевого самоврядування шляхом професійного виконання посадовими особами і службовцями своїх повноважень і посадових обов'язків, що забезпечують функціонування держави, галузей державного управління, окремих територій, населених пунктів, а також взаємодію держави й громадян у реалізації їх інтересів, прав і обов'язків. Окреслюючи модель публічної служби в Україні, слід виходити з того, що в нашій країні формується єдиний за своїми нормативно-правовими, організаційними, кадровими та інформаційними засадами інститут публічної служби.

Основними його (інституту публічної служби) *засадами* є такі:

- публічно-правовий характер державно-службових відносин: служіння народові, суспільству, територіальній громаді; права та обов'язки публічних службовців визначено в Конституції та законах України;

- захищеність законом від неправомірного втручання у професійну діяльність публічних службовців;

- фінансування державної служби коштом держави, а муніципальної — територіальної громади; встановлення умов оплати праці публічних службовців у законі;

- несумісність публічної служби з іншою оплачуваною діяльністю (окрім випадків прямо передбачених у Законі) або діяльністю, котра має на меті одержання прибутку;

- розмежування посад політичних діячів, державних службовців, патронатних службовців у державній службі; виборних і адміністративних посад у муніципальній службі;

- призначення особи на адміністративні посади виключно за результатами відкритого конкурсу.

**Формування у політико-правовому просторі України такого явища як публічна служба** поставило цілком логічне питання про її правове регулювання. Так, з'являються термін «право публічної служби» та «службове право», «публічно-службове право», «публічне службове право». Одним із перших питання уніфікації термінології у зазначеній сфері порушив В. К. Колпаков. Науковець відзначив, що на сьогодні існує цілий синонімічний ряд, а саме: «службове право», «право публічної служби», «публічно-службове право», «публічне службове право», однак задля усунення «засміченості» термінологічного апарату та узгодженості останнього в сучасних умовах доцільним виглядає використання терміну «службове право».

Службове право можна охарактеризувати: 1) як підгалузь власне адміністративного права (за предметом правового регулювання), навіть не зважаючи на те, що окремі питання, пов'язані із публічною службою, регулюються нормами інших галузей права, проте порівняно з нормами адміністративного права, їх кількість є набагато меншою. Щоправда, і на сьогодні можна зустріти роботи, автори яких вважають службове право інститутом (інколи підгалуззю) іншої галузі права (наприклад, конституційного права); 2) як складну за своєю структурою підгалузь, сформовану із великої кількості інститутів; 3) як підгалузь, яка поєднує інститути матеріального і процесуального службового права, що знову ж таки підтверджує специфіку службового права й «переростання» ним меж правового інституту; 4) як підгалузь, яка виконує як регулятивну, так і охоронну функцію, а отже включає як регулятивні, так і охоронні інститути права. Щоправда, службове право виконує й цілий ряд інших функцій, серед яких: економічна, політична, виховна, ідеологічна, інформаційна, превентивна тощо.

Службове право – це підгалузь адміністративного права, нормами якої регулюються відносини що виникають, змінюються та припиняються з приводу прийняття особи на публічну службу, проходження та припинення служби на відповідних посадах в органах публічної влади.

Службове право – це сукупність норм права, які покликані регулювати суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із організацією та функціонуванням професійної службової діяльності, зорієнтованої на задоволення публічних інтересів, осіб, які перебувають на посадах в органах публічної адміністрації й наділені для цього певним обсягом публічно-владних повноважень.

Предметом службового права є сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються у зв'язку із публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади у публічних інституціях і діяльність яких пов'язана із реалізацією публічно-владних повноважень задля забезпечення реалізації та захисту публічних інтересів. Ці відносини за своєю природою є публічно-правовими, а отже, «публічно-

службові» відносини є предметом регулювання службового права як підгалузі адміністративного права, а «службово-трудова відносина» у частині не врегульованій службовим правом, значить, є предметом регулювання трудового права.

**Методи** службового права можна розглядати як сукупність прийомів, засобів, способів, за допомогою яких здійснюється відповідний регулюючий вплив. Методи службового права доволі різноманітні, втім ключовими серед них є: імперативний та диспозитивний методи, їх варто вважати основними. Використовуються й ті, які, порівняно з вищезазначеними, є менш поширеними, а саме: заохочувальний та рекомендаційний. Їх варто вважати додатковими. Це дає змогу вести мову про метод службового права у широкому розумінні як сукупність всіх методів, які використовуються для регулювання відповідних відносин, а також метод службового права у вузькому розумінні, коли йдеться про кожен із цих методів окремо. Це дає змогу сформулювати визначення методу службового права як сукупності прийомів, способів, засобів імперативно-диспозитивного, рекомендаційного та заохочувального змісту, які використовуються для регулювання суспільних відносин, пов'язаних із публічною, постійною, професійною діяльністю осіб, які обіймають посади у публічних інституціях, спрямованих на реалізацію їх завдань та функцій шляхом використання цими особами наданих публічно-владних повноважень для задоволення публічних інтересів.

## **2.Антикорупційні обмеження та заборони**

Вступаючи на державну службу, працівник крім прав та основних обов'язків державного службовця свідомо й добровільно приймає встановлені законодавством антикорупційні обмеження і заборони. Правові обмеження державних службовців зумовлено специфікою виконуваних ними державних функцій і службових повноважень. Головна мета правових обмежень – це забезпечення прозорого й ефективного функціонування інституту державної служби, встановлення правових бар'єрів перед можливими зловживаннями державних службовців, створення умов для належного виконання посадових повноважень. Державний службовець зобов'язаний неухильно дотримуватись обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством, уникати дій, які можуть розглядатись як підстава підозрювати його в корупції.

Законом України «Про запобігання корупції» (№1700) визначено, що корупція – це використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, а також відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди цій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного

використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Виходячи із суті законодавчого визначення корупції статтями 22-27 вищезазначеного Закону встановлено спеціальні обмеження стосовно діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, щодо:

- використання службових повноважень;
- сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- одержання подарунків;
- роботи близьких осіб та обмеження щодо осіб, які звільнилися з державної служби.

Оскільки ці обмеження визначено законодавчо, то строк їх дії – весь період перебування на державній службі. Зміни та винятки до них можуть вноситися лише законом. Крім того, законодавством встановлено кримінальну, адміністративну та дисциплінарну відповідальність за порушення цих обмежень і заборон.

Відповідно до ст.22 Закону №1700 державним службовцям заборонено використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Актуальним на сьогодні є також питання обмеження під час перебування на державній службі сумісництва та суміщення її з іншими видами діяльності.

Зокрема, ст.25 Закону №1700 особам уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

2) 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, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Ще одним антикорупційним обмеженням є заборона особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Пряме підпорядкування – це відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань приймання на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю з а їх виконанням. Відносинами прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника вважається наявність хоча б одного з перелічених повноважень керівника щодо підлеглої йому близької особи.

Закон №1700 чітко визначає коло близьких осіб державного службовця, при цьому порівняно із попередніми нормами законодавства перелік цих осіб дещо розширено.

Крім того, Закон прямо встановлює алгоритм дій державних службовців у випадку, коли відносини прямого підпорядкування все ж виникли. Ці заходи мають бути самостійно вжиті ними у 15-денний строк. А у разі добровільного невжиття таких заходів та неможливості протягом місяця переведення осіб на інші посади підпорядкована особа підлягає звільненню.

Обмеження щодо одержання подарунків визначено антикорупційним законодавством як іще одне дієве спеціальне обмеження під час проходження державної служби.

Відповідно до ст.1 Закону подарунок – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.

Цим обмеженням особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у зв'язку із здійсненням службової діяльності категорично забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких осіб від юридичних або фізичних осіб. Також їм забороняється одержувати подарунки від осіб, які перебувають у їх підпорядкуванні.

У всіх інших випадках службовець може отримувати подарунки, якщо це відповідає загальноновизнаним уявленням про гостинність і вартість таких подарунків одноразово не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день його прийняття, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих з одного джерела протягом року, не повинна перевищувати двох прожиткових мінімумів. При цьому обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, отримані від близьких осіб або одержані як загальнодоступні знижки на товари і послуги, віграші, призи, премії, бонуси.

Статтею 24 Закону у комплексі визначено порядок дій осіб у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка та у випадку виявлення майна, яке може бути неправомірною вигодою або подарунком.

Іншим превентивним механізмом запобігання корупції є обмеження щодо осіб, які звільнились або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави та місцевого самоврядування.

Антикорупційним законодавством передбачено три різновиди цього обмеження та визначено граничний строк їх дії, а саме один рік з дня припинення відповідної діяльності. Отже, ці обмеження стосуються не діючих службовців, а осіб, які звільнились або іншим чином припинили державну службу.

Першим різновидом цього обмеження є заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами – підприємцями, якщо протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування особа здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих суб'єктів.

Другим різновидом обмеження є заборона особі розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їй відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом.

Третій різновид обмеження полягає в забороні особам, які припинили відповідну діяльність, представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент звільнення.

Насамкінець слід зазначити, що розглянуті обмеження й заборони є лише частиною цілісної системи заходів щодо протидії корупції та спрямовані на зменшення її обсягів, обмеження впливу корупції на соціальні та економічні процеси, збільшення ризику для корупціонерів, усунення соціальних передумов корупції, причин та умов корупційних діянь, поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб.

### **3. Поняття та види конфлікту інтересів**

В Україні з уведенням в дію у 2015 році нового Закону України «Про запобігання корупції» почала функціонувати система, що має чітко виражений превентивний характер і орієнтована на створення ефективних механізмів запобігання корупції, зокрема, у сфері публічної служби. Зазначене якісно відрізняє чинні нормативні положення від попередніх спроб законодавчого регулювання конфлікту інтересів.

У цьому контексті одним із важливих досягнень нового Закону стало усунення фрагментарного правового регулювання інституту конфлікту інтересів. Більше того, зі створенням в Україні органу зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику – Національного агентства з питань запобігання корупції відкрились нові можливості не лише для моніторингу стану справ у цій сфері, а й для реалізації практичних заходів щодо формування єдиного

розуміння законодавчих приписів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Так, до повноважень НАЗК серед іншого належить надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства, зокрема щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»). Виходячи із зазначених повноважень, а також для формування єдиного підходу до розуміння і дотримання правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень НАЗК затверджено Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (далі – Методичні рекомендації), що не є нормативно-правовим актом, не встановлюють правових норм та відтворюють позицію Національного агентства як центрального органу, що формує та реалізує антикорупційну політику, тобто у межах норм, передбачених пунктом 4 частини 1 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції»).

Необхідно відзначити, що чинне законодавство на відміну від попереднього Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», в якому надавалось загальне визначення конфлікту інтересів такого визначення не містить.

Не вдаючись у полеміку з приводу теоретичних підходів стосовно визначення поняття «конфлікт інтересів» вважаємо за доцільне підтримати розуміння останнього, викладене у Посібнику Організації економічного співробітництва та розвитку з питань врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі (посібник ОЕСР), що виглядає цілком обґрунтованим з огляду на ґрунтовну співпрацю України з ОЕСР, починаючи з 1997 року.

Таким чином, під **конфліктом інтересів** необхідно розуміти конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси, котрі впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій. Іншими словами, конфлікт інтересів – це ситуація, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

При цьому, приватний інтерес не обмежується фінансовими чи матеріальними інтересами або тими інтересами, які дають службовій особі пряму особисту вигоду, в тому числі неправомірну. Це означає, що конфлікт інтересів може бути пов'язаний із цілком правомірними діями службовця як приватної особи, його належністю до громадських організацій, сімейними інтересами тощо, за умови, що ці інтереси здатні з певною вірогідністю реально спричинити неналежний вплив на виконання

цією службовою особою своїх службових повноважень.

Таким чином, незважаючи на те, що далеко не кожен конфлікт між службовими повноваженнями і приватним інтересом здатен призвести до неправомірних рішень чи діянь, кожен із конфліктів інтересів здатен створити таку ситуацію у випадку, якщо не буде вчасно та належним чином задекларований, оцінений та врегульований.

Закон України «Про запобігання корупції» виділяє два види конфліктів інтересів:

1) **реальний конфлікт інтересів** – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (аб.13 ч. 1 ст. 1);

2) **потенційний конфлікт інтересів** – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (аб.9 ч. 1 ст. 1).

Таке рішення законодавця підтверджує пріоритетність сучасної політики управління конфліктними ситуаціями, а не лише їх заборону.

З приведених визначень видів конфліктів інтересів можна зробити висновок, що ключовими умовами існування конфлікту інтересів є:

1) категорії: а) «приватний інтерес» та б) «службове повноваження, представницьке повноваження», ...

2) які для існування: 2.1) реального конфлікту інтересів вступають в суперечність, що впливає ... та 2.2) потенційного конфлікту інтересів – «а») існує в сфері, в якій особа виконує «б»», що може вплинути ...

3) на об'єктивність або (чи) неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

### ***Приватний інтерес***

Абзацом 12 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» приватний інтерес визначено як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Особливої уваги заслуговує той факт, що при наданні цього визначення, законодавцем використано словосполучення «у тому числі», тобто у дефініції окреслено лише найбільш типові форми стосунків, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу, а отже перелік самих стосунків не є вичерпним.

З викладеного випливає, що кожен службовець при виконанні своїх

повноважень повинен брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу. Разом з тим, це не означає, що законом встановлюються заборони чи обмежень на наявність приватного інтересу (приватного життя), як такого. Йдеться про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів крізь призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень. При цьому тільки такий приватний інтерес у сфері службових/представницьких повноважень, що може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, спричиняє виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів.

Приватний інтерес в окремих випадках може виникати й зі службових повноважень, тобто полягати у зацікавленості в ухваленні або неухваленні певних рішень, результатах службових розслідувань, дисциплінарних провадженнях, за наслідком яких особа може понести юридичну відповідальність тощо.

Окремої уваги заслуговує позиція НАЗК, що відповідні відносини (правові, соціальні) могли мати місце у минулому (наприклад, відносини між особами, які перебували у шлюбі, або які вийшли зі складу засновників юридичної особи тощо). Визначальним є спроможність вказаних відносин спричинити виникнення приватного інтересу. При цьому приватний інтерес може мати своїм наслідком як позитивний вплив (особа має прагнення віддячити тощо) на ситуацію, так і негативний (завдати клопоту тощо) (стор. 7 Методичних рекомендацій).

### ***Службове, представницьке повноваження***

Коло службових повноважень наводиться, як правило, у посадових інструкціях, трудових договорах, рідше дорученнях тощо. Водночас необхідно пам'ятати, що інструкції та інші документи визначають лише безпосередні повноваження конкретного службовця, в той час, як законом або іншим нормативно-правовим актом може додатково визначатися коло як безпосередніх, так і загальнослужбових повноважень, які повинні братися до уваги при розгляді питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів.

Перелік представницьких повноважень розкривається, як правило, у відповідних законах, що визначають правовий статус наділених ними осіб. (наприклад, Президента України (повноваження із представництва держави у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах – ст. 106 Конституції України); народних депутатів ст.ст. 6, 10-11, 19, 24 Закону України «Про статус народного депутата України»; депутатів місцевих рад, старост, голів районних, обласних, районних у місті рад, сільського, селищного, міського

голів – ст. ст. 12, 49, 54-1, 55, ч. 7,8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», ст.ст. 10, 11 «Про статус депутатів місцевих рад»; прокурорів – ст. 23 Закону України «Про прокуратуру»).

***Об’єктивність або (чи) неупередженість прийняття рішень, або вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень***

Об’єктивність або (чи) неупередженість щодо прийняття рішень, або щодо вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень особою, на яку поширюються вимоги щодо запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів, є обов’язковою складовою існування потенційного конфлікту інтересів (вплив може відбутися за певних обставин) та реального конфлікту інтересів (вплив безпосередньо відбувається).

Під об’єктивністю та неупередженістю необхідно розуміти характеристику чи спосіб вираження рішення або дії, яка полягає в їхній незалежності від людської свідомості щодо особистих уподобань чи вигоди тощо (відсутня заздалегідь сформована думка, упередженість щодо прийняття відповідного рішення чи вчинення дії).

Термін «рішення» являє собою узагальнення розуміння поняття актив управління чи публічної адміністрації, що виражає їх суть, включаючи їх поділ на нормативні та індивідуальні.

***Суперечність між приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями***

Суперечність між приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями є характеристикою, що приводить до існування реального конфлікту інтересів, коли вона впливає на об’єктивність або (чи) неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Відповідна характеристика встановлюється в кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо, шляхом порівняння повноважень та існуючого у особи приватного інтересу із подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об’єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою, тобто необхідно розуміти що приватний інтерес та сфера реалізації службових чи представницьких повноважень існують «одночасно у одній площині».

Важливо розуміти, що конфлікт інтересів існуватиме у всіх випадках, коли у особи є приватний інтерес, здатний вплинути на об’єктивність чи неупередженість рішення. Навіть тоді, коли прийняті нею рішення за наявності приватного інтересу є об’єктивними та неупередженими і відповідають закону. У такому випадку буде мати місце втрата суспільної довіри до службової особи та органу влади, в якому вона працює. Виключенням із описаної ситуації може бути випадок, за якої у особи відсутні дискреційні повноваження, тобто вона не може приймати

рішення на власний розсуд, що дозволяють надати комусь перевагу.

***Наявність приватного інтересу у сфері службових чи представницьких повноважень***

Наявність приватного інтересу у сфері службових чи представницьких повноважень є характеристикою потенційного конфлікту інтересів, якщо його існування може вплинути на об'єктивність або (чи) неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Важливою особливістю виникнення потенційного конфлікту інтересів є наявність певних обставин, які дають можливість приватному інтересові вплинути на прийняття рішень чи вчинення дій.

З викладеного випливає, що суперечність між приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями виникає при потенційному конфлікті інтересів, так і при реальному конфлікті інтересів.

Різниця ж полягає в тому, що у випадку потенційного конфлікту інтересів приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття службовцем рішення чи вчинення діянь лише в майбутньому при настанні певних обставин. Більше того потенційний конфлікт інтересів може трансформуватися у реальний конфлікт інтересів. Продовжуючи викладений вище приклад, який описує стан існування потенційного конфлікту інтересів, запропонуємо обставину, за якої ситуація буде описувати реальний конфлікт інтересів – службова особа контрольного органу направляється (уповноважується) на здійснення контрольного заходу (перевірки) безпосередньо щодо суб'єкта підприємницької діяльності – близької особи. Відповідно належним чином вжиття передбачених законом заходів щодо інформування безпосереднього керівника про наявність потенційного конфлікту інтересів (п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції») та, як наслідок, вжиття ним належних заходів реагування (ст.ст. 29-35 Закону України «Про запобігання корупції») має виключити трансформацію потенційного конфлікту у реальний конфлікт інтересів. Тобто окреслення законодавцем поняття «потенційний конфлікт інтересів» та необхідності вжиття заходів щодо його врегулювання мають чітко виражений профілактичний характер по відношенню до виникнення реального конфлікту інтересів, що, як наслідок, дозволяє запобігти на більш ранній стадії прийняттю неправомірних рішень чи вчиненню діянь.

З іншої сторони виникнення реального конфлікту інтересів потребує оцінки дій осіб, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, на предмет вжиття належних заходів реагування щодо врегулювання потенційного конфлікту інтересів.

#### **4. Система заходів врегулювання конфлікту та обов'язки щодо їх**

## реалізації

### **4.1 Обов'язки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів**

Статтею 28 Закону України «Про запобігання корупції» передбачено, що особи, які уповноважені на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також особи, які для цілей Закону «Про запобігання корупції» до них прирівняні зобов'язані вживати заходів щодо недопущення виникнення реального та потенційного конфлікту.

Поклавши такого роду зобов'язання, законодавець, як ми вже зазначали, обмежився визначенням понять реального та потенційного конфлікту інтересів, а отже крім того поклав на відповідних осіб обов'язок на самовизначення відносно наявності чи відсутності конфлікту інтересів. При цьому здатність визначити конфлікт інтересів залежить відразу від низки *факторів*, серед яких:

- рівень обізнаності із своїми службовими та представницькими повноваженнями;
- усвідомлення наявності приватного інтересу;
- розуміння ступеню впливу приватного інтересу на об'єктивність та неупередженість прийняття рішення чи вчинення діяння службовцем;
- рівень правової грамотності особи, на яку покладаються обов'язки щодо виявлення та врегулювання конфлікту інтересів.

При цьому досить часто виникають ситуації, коли «службовій» особі доводиться займатися одночасно великою кількістю завдань із обмеженими термінами їх виконання, що покладає додаткове навантаження на неї. За таких умов питання швидкої ідентифікації наявності можливого конфлікту інтересів стає ще більш актуальним, адже закон не містить винятків щодо подібних ситуацій і не розглядає їх як обставину, яка звільняє особу від відповідальності. Як наслідок, НАЗК запропоновано *самостійний тест на наявність (відсутність)* конфлікту інтересів, який рекомендується складати періодично.

В обов'язковому порядку відповідний тест рекомендується складати зокрема у випадках: отримання нового службового завдання; зміни кола повноважень; виникнення нових обставин, які можуть вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій.

На стор. 10-11 Методичних рекомендацій. НАЗК надано коментар до прикладу заповнення самостійного тесту на наявність (відсутність) конфлікту інтересів, який безпосередньо відображено у додатку 1 до Методичних рекомендацій.

Наданий НАЗК зразок самостійного тесту на наявність (відсутність)

конфлікту інтересів дають підстави стверджувати, що особа, яка проводить відповідний тест має надати відповіді на такі на питання наступного змісту.

*Питання 1:* Якими службовими, представницькими повноваженнями наділена особа, на яку поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів?

*Відповідь 1:* У відповіді вказується перелік відповідних повноважень. (Для з'ясування необхідно ознайомитись із: законом; посадовою інструкцією; трудовим договором; колективним договором; положенням про колегіальний (дорадчий) орган; установчим документом; положенням про структурний підрозділ тощо).

*Питання 2:* Чи наявні приватні інтереси у сфері службових повноважень?

*Відповідь 2:* У відповіді зазначаються приватні інтереси, що існують на цей час (визначаються їх характер, встановлюється, які саме відносини їх зумовлюють).

*Питання 3:* В чому проявляється зміст впливу приватного інтересу? Тобто чи впливають приватні інтереси на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення діяння або при настанні яких обставин вони впливатимуть на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення чи вчинення діяння у майбутньому?

*Відповідь 3:* Необхідно привести аргументи щодо очевидності впливу приватного інтересу (можливість отримати вигоду матеріального, нематеріального характеру) та наслідки, до яких може призводити вплив приватних інтересів або з'ясувати при настанні яких саме обставин (настання обставин має бути обґрунтовано ймовірним) приватні інтереси впливатимуть на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення чи вчинення діяння у майбутньому.

У випадку «очевидності впливу» приватного інтересу на можливість прийняття рішення чи вчинення діяння особа, на яку поширюється вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, має реальний конфлікт інтересів. При встановленні обґрунтованої ймовірності настання обставин та «очевидності впливу» після їх настання, відповідна особа має потенційний конфлікт інтересів.

У контексті цього тесту важливо розуміти, що вплив приватного інтересу може означати *два типи наслідків і обидва свідчитимуть про його наявність*:

1) приватний інтерес не призводить до прийняття незаконного рішення чи вчинення неправомірного діяння, проте його ухвалення в умовах реального конфлікту інтересів, підриває суспільну довіру до нього та органу, в якому працює особа, (наприклад: «службова» особа тимчасово виконує обов'язки керівника і підписує наказ про преміювання працівників серед яких є близька їй особа, проте здійснює це неупереджено, виходячи із конкретних результатів виконаної роботи);

2) приватний інтерес призводить до прийняття незаконного рішення чи вчинення неправомірного діяння (наприклад: «службова» особа, відповідальна за проведення тендерних процедур, приймає або сприяє прийняттю необ'єктивного чи упередженого рішення про перемогу в них близької їй особі).

Ключовим моментом, при самотестуванні на наявність потенційного конфлікту інтересів є те, що приватний інтерес – неактуальний, тобто не впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення чи вчинення діяння «службовою» особою. Однак, якщо фактичні обставини зміняться, то приватний інтерес буде мати реальний вплив та настане один із наслідків зазначених вище.

Крім загального обов'язку щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до них особи, з моменту коли дізналися або повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, вжити наступних заходів.

*Повідомити не пізніше наступного робочого дня безпосереднього керівника, а якщо особа перебуває на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень, у якому виник конфлікт інтересів, відповідно.*

Закон України «Про запобігання корупції» прямо не вказує на форму такого повідомлення. Як уявляється таке повідомлення доречно подавати в письмовій формі.

Такий підхід обумовлений наступними чинниками. По-перше, це є документальним підтвердженням того, що особа дійсно повідомила про наявність конфлікту інтересів, а по-друге, це дає можливість керівнику детально проаналізувати ситуацію із тим, щоб визначитись із оптимальним способом врегулювання конфлікту інтересів.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, відповідно до частини 3 статті 28 Закону України «Про запобігання корупції» протягом двох робочих днів після отримання такого повідомлення приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Методичними рекомендаціями запропоновано форму повідомлення НАЗК про реальний/потенційний конфлікт інтересів (стор. 66).

До повідомлення Національного агентства про реальний/потенційний конфлікт інтересів рекомендується додавати засвідчені копії документів, які визначають службові (представницькі) повноваження, підтверджують приватний інтерес тощо. Крім того, до повідомлень рекомендується додавати результати самотійного тесту на наявність (відсутність) конфлікту інтересів (стор. 13 Методичних

рекомендацій). Не дивлячись на те, що законодавство не передбачає такої потреби, запропонований НАЗК підхід щодо його повідомлення про конфлікт інтересів виглядає цілком логічно, з огляду на те, що особа оцінювала можливість існування у її діяльності конфлікту інтересів. Більше того надання відповідних документів підвищить швидкість прийняття НАЗК рішення.

Зокрема, згідно абзацу 2 частини 3 статті 28 Закону України «Про запобігання корупції» НАЗК надано строк тривалістю 7 робочих днів для надання роз'яснення такій особі порядку її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

*Не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.*

Дотримуватись вказаного правила рекомендується аж до моменту отримання рішення керівника або ж роз'яснення НАЗК про обраний ними спосіб врегулювання конфлікту інтересів. Після цього, слід діяти у суворій відповідності до визначеного вказаними суб'єктами способу врегулювання конфлікту інтересів. Необхідно відзначити, що саме за неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів та прийняття рішень чи вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів віднесено до одного із адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією згідно КУпАП.

*Вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.*

В контексті цієї вимоги, варто брати до уваги положення частини 2 статті 29 Закону «Про запобігання корупції», згідно яких особи із реальним чи потенційним конфліктом інтересів можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

При цьому, оскільки Закон вимагає, щоб таке позбавлення інтересу виключало будь-яку можливість його приховування, рекомендується користатись правом самостійного врегулювання конфлікту інтересів лише у випадках впевненості, що обраний спосіб є достатнім і повністю гарантує його врегулювання. Прикладами самостійного врегулювання конфлікту інтересів можуть бути: відмова (продаж, передача в довірче управління) від корпоративних прав, які є причиною виникнення конфлікту інтересів, або ж самовідвід при розгляді якогось питання.

Окремої уваги заслуговують положення частини 5 та 6 статті 28 Закону України «Про запобігання корупції», які передбачають, що у разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона має право звернутися за роз'ясненнями до Національного агентства. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у розділі V «Запобігання та

врегулювання конфлікту інтересів» Закону «Про запобігання корупції». При цьому, якщо особа отримала роз'яснення про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

У контексті зазначених норм Закону України «Про запобігання корупції», слід звернути увагу на декілька важливих аспектів.

1. Реалізація цих норм прямо пов'язується із часом утворення та початку роботи територіальних органів НАЗК, адже лише вони наділені повноваженнями надавати роз'яснення щодо відсутності (наявності) конфлікту інтересів. Разом з тим Національне агентство відповідно до пункту 15 частини 1 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції» наділено повноваженнями щодо надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб. У зв'язку з цим до створення територіальних органів НАЗК вважаємо, що особа має право (а не обов'язок) звернутися до Національного агентства в порядку, визначеному Законом України «Про звернення громадян», щодо надання роз'яснень чи консультації.

2. Звернення до територіального органу Національного агентства не звільняє особу від обов'язків: повідомити безпосереднього керівника про конфлікт інтересів та не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів

3. Особа, яка звернулася до територіального органу НАЗК і не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, повинна діяти відповідно до вимог, передбачених у розділі V Закону, тобто у відповідності до способу врегулювання конфлікту інтересів, визначеного її керівником.

## **4.2 Обов'язки керівника щодо вжиття заходів із врегулювання конфлікту інтересів**

Головною метою антикорупційної системи є не покарання службової особи, яка діяла в умовах потенційного чи реального конфлікту інтересів, а недопущення його виникнення.

Зобов'язання осіб уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника (п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції») кореспондується з обов'язками безпосереднього керівника або керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання

звільнення з посади, серед яких можна виділити:

- 1) отримання повідомлення про конфлікт інтересів;
- 2) прийняти рішення щодо врегулювання у підлеглої особи конфлікту інтересів протягом двох робочих днів після отримання повідомлення;
- 3) повідомити підлеглу особу про прийняте рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів;
- 4) вжити передбачені законодавством заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи.

Ефективність описаної процедури залежить, насамперед, від правильних та професійних дій і рішень її керівника, який повинен обрати збалансований спосіб врегулювання конфлікту інтересів з точки зору мінімального обмеження прав службовця та забезпечення інтересів служби.

Саме безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, володіє ситуацією у підконтрольній чи підпорядкованій сфері, обізнаний з обсягом повноважень підлеглих осіб та способами реалізації таких повноважень, повноважний ухвалювати рішення щодо підлеглих, а отже має всі можливості для вжиття ефективних заходів з урахуванням всіх обставин, а також передбачити наслідки таких заходів.

Необхідно розуміти, що цей процес є вкрай відповідальним, адже невірний обраний захід може призвести не тільки до не врегулювання конфлікту інтересів, а й до кваліфікації таких діянь керівника як неправомірних. Одночасно слід підкреслити, що поряд із обов'язком щодо врегулювання конфлікту інтересів, для керівника Законом України «Про запобігання корупції» встановлена заборона, прямо чи опосередковано (тобто, через будь-яких інших осіб, насамперед інших працівників) спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб (ч. 2 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції»).

Зі змісту ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» випливає, що урегулювання конфлікту інтересів може бути здійснено у двох *формах*: *самостійне врегулювання конфлікту інтересів та зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів*.

Вжиття заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, як раз, є сферою компетенції та обов'язків безпосереднього керівника або керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади у розумінні антикорупційного законодавства. У даному контексті НАЗК зазначає, що «трапляються випадки, коли безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади особи, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, замість того, щоб вживати передбачені законом заходи врегулювання конфлікту інтересів,

обмежується лише тим, що дає вказівку підлеглий особі самотійно врегулювати свій конфлікт інтересів». Така позиція керівників з огляду на твердження НАЗК є невірною «оскільки, не зважаючи на можливість особи самотійно врегулювати конфлікт інтересів, Закон в першу чергу покладає обов'язок щодо врегулювання конфлікту інтересів на безпосереднього керівника (керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади особи)» (стор. 19 Методичних рекомендацій).

До заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів Законом України «Про запобігання корупції» віднесено:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи.

Кожен із цих заходів має свою специфіку, адже може обиратися в залежності від низки умов:

а) виду конфлікту інтересів (потенційний або реальний);

б) характеру конфлікту інтересів (постійний або тимчасовий);

в) суб'єкта прийняття рішення про його застосування (безпосередній керівник та/або керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації);

г) наявності(відсутності) альтернативних заходів врегулювання;

г) наявності (відсутності) згоди особи на застосування заходу.

Законом не передбачено яким чином має бути закріплено рішення керівника про реалізацію (вжиття) того чи іншого заходу врегулювання конфлікту інтересів. Зрозуміло, що переведення чи звільнення особи має бути оформлення наказом керівника, до компетенції якого належить переведення, звільнення. Вважаємо, що застосування будь-якого заходу врегулювання конфлікту інтересів має прийматися шляхом видання письмово рішення (наказу, розпорядження тощо) та доводитися до особи, у якої наявний конфлікт інтересів під підпис. Така позиція обумовлена необхідністю підтвердження факту дотримання керівником обов'язку щодо вжиття заходів з урегулювання конфлікту інтересів, адже відповідна бездіяльність керівника є підставою для притягнення його до дисциплінарної відповідальності. В свою чергу матеріали про наявність конфлікту інтересів разом з документами (рішенням) про врегулювання конфлікту інтересів мають долучатися до особової справи працівника, у якого наявний конфлікт інтересів.

Розглянемо заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів у послідовності, викладеній у законі.

*1. Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті (стаття 30 Закону України «Про запобігання корупції»).*

Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті здійснюється:

- при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;
- за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій іншим працівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Застосування цього заходу, виходячи із змісту положень Закону України «Про запобігання корупції» можливе лише за наявності сукупності всіх перелічених в ньому умов. За відсутності хоча б однієї з умов такий захід застосовувати не можна. Наприклад, якщо в органі на підприємстві, в установі чи організації не буде знайдено працівника, якого можна залучити до прийняття рішення чи вчинення відповідної дії, то цей вид заходу не може бути застосований.

Крім того, звертаємо увагу на те, що цей захід є одним з двох (другим, є здійснення повноважень під зовнішнім контролем), який Закон визначає можливим застосовувати у випадках, коли конфлікт інтересів не має постійного характеру.

Важливо також зауважити, що при застосуванні цього заходу, залучення до прийняття рішення або вчинення відповідних дій інших працівників, як і усунення працівника відповідного органу, підприємства, установи, організації здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа.

При цьому, це не означає альтернативності суб'єкта прийняття відповідного рішення. Йдеться про те, що рішення про застосування цього заходу повинно прийматися керівником відповідного рівня з урахуванням підпорядкованості конкретного працівника.

*2. Обмеження доступу до інформації (стаття 31 Закону «Про запобігання корупції»).*

Обмеження доступу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи до певної інформації здійснюється:

- при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, пов'язаного із таким доступом;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- за рішенням керівника органу підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження;
- за можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації.

Специфіка даного виду полягає в тому, що його застосування пов'язано із випадком, коли робота особи постійно пов'язана із певними одним і тим самими видом інформації. При цьому така особа має приватний інтерес щодо цієї інформації, що створює загрозу її витоку або прийняття упереджених рішень.

На протипагу описаній ситуації рекомендується діяти, якщо йдеться, наприклад, про інформацію стосовно окремої фізичної чи юридичної особи при проведенні контрольного заходу, щодо якої службова особа, яка його проводить має приватний інтерес. В такому випадку керівнику доцільно обрати інший захід врегулювання конфлікту інтересів – усунення від виконання завдання, адже конфлікт має тимчасовий (разовий) характер і не вимагає встановлення обмежень в доступі до певного виду інформації на постійній основі.

*3. Перегляд обсягу службових повноважень (стаття 32 Закону України «Про запобігання корупції»).*

Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи здійснюється:

- при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи;
- за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

При розгляді питання про застосування цього заходу, окрім вже наведених обов'язкових умов, важливо враховувати, що у випадках, коли перегляд обсягу повноважень, призводитиме до істотної зміни умов праці або означатиме «фактичне переведення» особи на нижчу посаду, застосування цього заходу є недопустимим. В такому випадку, доцільно обрати інший захід врегулювання конфлікту інтересів.

*4. Здійснення повноважень під зовнішнім контролем (стаття 33 Закону України «Про запобігання корупції»).*

Службові повноваження особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до неї особи під зовнішнім контролем здійснюється:

- при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;
- за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті або обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим;
- якщо відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення.

При цьому, Закон України «Про запобігання корупції» передбачає різні форми зовнішнього контролю, які повинні чітко вказуватись керівником у рішенні про обрання цього виду заходу (ч. 2, 3 ст. 33):

1) перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;

2) виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника

3) участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

Необхідно зауважити, що цей захід вимагає від керівника не просто визначитись із можливістю його здійснення, а й встановлює обов'язок чітко визначити форму зовнішнього контролю та суб'єкта, що на практиці означає, необхідність ретельного відбору особи, яка його здійснюватиме. Так, не варто допускати визначення особи, яка здійснюватиме такий контроль і при цьому буде у дружніх, сімейних чи інших стосунках або ж підпорядкована службовій особі чи матиме інший спільний приватний інтерес із службовою особою щодо якої застосовується захід.

*5. Переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів (стаття 34 Закону України «Про запобігання корупції»)*

Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи на іншу посаду здійснюється:

- при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- якщо не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від

виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу;

- за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи.

- за наявності згоди на переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи.

Звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи з займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється:

- при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- не може бути врегульований в будь-який інший спосіб за відсутності згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

На відміну від усіх попередніх способів, переведення або звільнення особи є найбільш суворими і можуть застосовуватись лише у випадках, коли конфлікт інтересів має постійний характер та жоден із «більш м'яких» способів неможливо здійснити. При цьому їх застосування може бути здійснено лише керівником, який уповноважений працевлаштовувати та/або звільняти (уповноваженою особою).

У цьому контексті особливої уваги заслуговує необхідність вирішення питання щодо врегулювання конфлікту інтересів, що виникає у зв'язку з роботою близьких осіб, які працюють у прямому підпорядкуванні.

Вважаємо, що питання врегулювання конфлікту інтересів, пов'язане з прямим підпорядкуванням між близькими особами, має *спеціальний режим правового регулювання*, особливості якого полягають у наступному (у порівнянні із загальними правилами запобігання та врегулювання конфлікту інтересів).

1. Врегулювання конфлікту інтересів, який виник у зв'язку з прямим підпорядкуванням між близькими особами, лежить у площині спільного нормативно-правового регулювання статтями 27, 29 (ч. 2), 30-32, 34 Закону України «Про запобігання корупції».

2. Спеціальні правила врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з прямим підпорядкуванням між близькими особами передбачають можливість переведення або звільнення особи, у якої відсутній конфлікт інтересів (тобто тієї, що перебуває у підпорядкуванні (є підлеглим близької особи)). Закріплення відповідних правил у їх проєкції на загальні правила врегулювання конфлікту інтересів дають підстави стверджувати наступне щодо реалізації таких заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів як переведення та звільнення:

1) в першу чергу можливість щодо переведення та, як наслідок, звільнення має бути розглянута щодо особи, у якої наявний конфлікт

інтересів – особи, у якої в прямому підпорядкуванні перебуває близька особа (особа, яка займає вищу посаду). При цьому за наявності можливості переведення особи, що займає вищу посаду, саме вона підлягає звільненню, у разі відсутності згоди такої особи на переведення на іншу посаду (відповідає висновкам, викладеним у аб. 1 стор. 38 Методичних рекомендацій);

2) переведення та, як наслідок, звільнення (у разі відсутності згоди на переведення на іншу посаду) до особи, яка перебуває у прямому підпорядкуванні близькій їй особі (особа, яка займає нижчу посаду), може бути застосовано за відсутності можливості щодо врегулювання конфлікту інтересів у особи, яка займає вищу посаду, тобто за відсутності іншої посади, яка може бути запропонована останній для її переведення.

3. Спеціальні правила врегулювання конфлікту інтересів поширюються виключно на осіб, які є близькими. Нагадаємо, що перелік близьких осіб є вичерпним, останній приведено у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». З викладеного випливає, що конфлікт інтересів, який виникає у зв'язку з роботою осіб, які перебувають у прямому підпорядкуванні та, проте, не є близькими особами (наприклад, двоюрідні брати та сестри; рідний дядько (тітка) та племінник (племінниця)) підлягає вирішенню відповідно до загальних правил врегулювання конфлікту інтересів. Тобто якщо, немає можливості врегулювання конфлікту інтересів у інший спосіб ніж переведення або звільнення, зазначені заходи мають бути застосовані виключно до особи, у якої наявний конфлікт інтересів. Іншими словами, особа, яка займає вищу посаду, буде звільнена за відсутності посади, на яку вона може бути переведена або у разі її відмови від переведення на запропоновану іншу посаду.

4. Статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено конкретні терміни врегулювання описуваного виду конфлікту інтересів: 15 днів на добровільне вирішення питання прямого підпорядкування та 30 днів як максимальний термін з моменту виникнення прямого підпорядкування, зокрема шляхом реалізації заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (тобто для зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів уповноваженою особою законодавцем передбачено також 15 днів).

#### **4.3 Запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав**

У випадку коли особа, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є посадовою особою юридичної особи публічного права, входить до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку володіє підприємством або володіє корпоративними правами, вона зобов'язана протягом 30 днів з моменту призначення чи

обрання її на відповідну посаду передати таке підприємство чи корпоративні права в управління іншій особі. Такий спосіб запобігання конфлікту інтересів не є новелою антикорупційного законодавства – схожа норма була передбачена в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», який втратив чинність 26 квітня 2015 р.

Поняття «підприємство» та «корпоративні права» належать до сфери здійснення господарської діяльності, їх тлумачення знаходимо у відповідних статтях ГК України:

1) *підприємство* – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому ГК України та іншими законами (ст. 62);

2) *корпоративні права* – це права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами (ст. 167).

В останньому випадку, коли особа володіє корпоративними права, необхідно враховувати, що «підтвердженням» наявності у особи права власності на акції, частку чи вклад в статутний капіталі юридичної особи, є визначення частки такої особи в статутному капіталі. Тому необхідно підкреслити наступне: перебування господарської організації в процесі припинення не позбавляє особу корпоративних прав, зокрема, права на отримання активів у разі ліквідації та права управління, оскільки учасники господарської організації можуть прийняти рішення про скасування рішення про припинення юридичної особи.

Перебування у власності особи корпоративних прав як до так і після призначення її на посаду може вказувати на факт наявності у такої особи приватного інтересу в сфері здійснення службових або представницьких повноважень. У свою чергу, це може негативно позначитись на прийнятті нею рішень або вчиненні (невчинення) дій під час виконання професійної діяльності, зокрема в частині їх об'єктивності та упередженості, що у подальшому може призвести до потенційного конфлікту інтересів.

Приклад виникнення останнього наводиться у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 вересня 2017 р. № 839: особа, будучи керівником державного підприємства, яке здійснює продаж і обробку деревини, виступає засновником товариства з обмеженою відповідальністю, яке також

здійснює продаж і обробку деревини. Обов'язком особи, як керівника державного підприємства, є забезпечення позитивних результатів та ефективної фінансової діяльності підприємства, в ході здійснення своїх посадових обов'язків вона має право укладати контракти та здійснює пошук нових вигідних ринків збуту для продукції державного підприємства. Водночас у особи наявний потенційний конфлікт інтересів, оскільки товариство з обмеженою відповідальністю та державне підприємство виступають конкурентами на ринку надання однорідних товарів та послуг, під час пошуку ринків збуту. А тому, з урахуванням вимог пунктів 1, 4 частини першої статті 28 Закону (особа зобов'язана вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів) необхідними й достатніми діями у разі набуття корпоративних прав вже після призначення (обрання) на посаду може бути передання в управління іншій особі (крім членів своєї сім'ї) належних підприємства та корпоративних прав на умовах ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції».

Вищезазначене дає підстави констатувати, що такий спосіб врегулювання конфлікту інтересів передбачає *наступні правила* щодо:

1) строку передачі підприємства чи корпоративних прав, які знаходяться у власності особи – протягом 30 днів (обчислення такого строку відбувається відповідно до норм статей 253, 254 ЦК України: починається з наступного календарного дня після призначення (обрання) особи на посаду та спливає у відповідні місяць та число останнього року строку. Якщо останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, днем закінчення строку є перший за ним робочий день);

2) суб'єктів передачі в управління підприємства чи корпоративних прав, зокрема забороняється передавати в управління підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї (особи, які перебувають у шлюбі (чоловік/дружина), незалежно від їх спільного проживання, а за наявності такої ознаки як спільне проживання спільне проживання, пов'язаність спільним побутом та наявність взаємних прав та обов'язків – також і дітей (у тому числі повнолітніх), батьків, осіб, які перебувають під опікою і піклуванням, а також будь-яких інших осіб, у тому числі тих, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), а також укладати відповідні договори із суб'єктами підприємницької діяльності, торговцями цінними паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї;

3) способу передачі підприємства, яке за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарним – укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності.

У частині 3 статті 36 Закону України «Про запобігання корупції» наведено вичерпний перелік *способів передачі належних корпоративних прав*:

1) укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами);

2) укладення договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами та грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління цінними паперами;

3) укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами, тобто передача корпоративних прав як оплата вартості цінних паперів венчурного пайового інвестиційного фонду здійснюється після реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку випуску цінних паперів такого інституту спільного інвестування.

Договір управління майном укладається в письмовій формі між установником управління (власник підприємства чи корпоративних прав) та управителем (фізична чи юридична особа, який передається таке право управління, за виключенням вигодонабувача, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування, якщо інше не встановлено законом) на певний строк, відповідно до якого установник управління передає підприємство чи корпоративні права управителю, який зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Предметом договору у даному випадку є підприємство, як єдиний майновий комплекс чи корпоративні права, а сам договір підлягає нотаріальному посвідченню. Як правило строк такого договору встановлюється безпосередньо в самому договорі та визначається на розсуд і за домовленістю сторін, у випадку, коли такий строк договором не передбачено, він вважається укладеним на п'ять років і автоматично продовжується, у разі відсутності заяви однієї із сторін про припинення або зміну договору управління майном після закінчення його строку. Вигоду від передачі підприємства чи корпоративних прав в управління отримує власник такого майна чи інша особа вказана ним в договорі управління майном.

Особа, яка уклала договір про управління підприємством чи корпоративними правами повинна не пізніше наступного дня за днем укладення договору зобов'язана письмово повідомити про це НАЗК із

наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору. Якщо такий день припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, цим днем слід вважати перший за ним робочий день. При цьому письмові заяви та повідомлення, здані до установи зв'язку або до скриньки для вхідної кореспонденції Національного агентства до закінчення останнього дня строку, вважаються такими, що здані своєчасно.

У такому повідомленні рекомендується зазначати наступні відомості:

- прізвище, ім'я та по батькові особи, яка передала в управління належні їй підприємства та/або корпоративні права;
- посада, на яку призначено (обрано) особу, у зв'язку з чим здійснено передачу в управління належних їй підприємств та/або корпоративних прав;
- дата призначення (обрання) на посаду;
- дата передачі підприємств та/або корпоративних прав в управління;
- дата повідомлення НАЗК про передачу підприємств та/або корпоративних прав в управління;
- найменування переданого в управління підприємства, його організаційно-правова форма, код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, частка у статутному (складеному) капіталі підприємства, у грошовому та відсотковому вираженні, а у випадку, якщо це цінні папери (у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі)- відомості стосовно виду цінного папера, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількості та номінальної вартості цінних паперів;
- спосіб передачі підприємств та/або корпоративних прав в управління;
- прізвище, ім'я та по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків (серія та номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків) особи, в управління якій передано підприємства та/або корпоративні права або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців.

До повідомлення обов'язково додається нотаріально засвідчена копія укладеного договору. Також до повідомлення рекомендується додавати: завірену копію наказу про призначення (рішення про обрання) на посаду; завірену копію установчих документів чи документів, що підтверджують наявність корпоративних прав.

Вимоги цієї статті не поширюються на:

- 1) осіб, які входять як незалежні члени до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства, державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі;
- 2) депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої

повноваження у відповідній раді на постійній основі);

3) помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

## **5. Окремі види обмежень, пов'язаних з конфліктом інтересів.**

### **5.1 Обмеження щодо одержання подарунків.**

Обмеження (заборони) щодо одержання подарунків наведені у ст. 23. Закону України «Про запобігання корупції». Втім перш ніж перейти до їх характеристики визначимо поняття та зміст терміну «подарунок» як предмету відповідних обмежень

Законом України «Про запобігання корупції», під *подарунком* розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надаються (одержуються) безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

При цьому термін «подарунок» за смисловим значенням подібний з такими поняттями як «дарунок» та «пожертва».

Згідно ст. 718 ЦК України дарунок виступає предметом договору дарування. Ним можуть бути рухомі речі, в тому числі гроші та цінні папери, а також нерухомі речі та майнові права, якими дарувальник володіє або які можуть виникнути у нього в майбутньому.

Відповідно до статті 717 ЦК України за договором дарування одна сторона (дарувальник) передає або зобов'язується передати в майбутньому другій стороні (обдаровуваному) безоплатно майно (дарунок) у власність.

Важливим є те, що згідно частини 2 статті 717 цього кодексу договір, який встановлює обов'язок обдаровуваного вчинити на користь дарувальника будь-яку дію майнового або немайнового характеру, не є договором дарування.

Не дивлячись на те, що у Законі України «Про запобігання корупції» встановлено обмеження щодо одержання саме «подарунків» (на відміну від попереднього закону, яким було передбачено обмеження щодо одержання «дарунків»), вважаємо, що форма вираження договору дарування та одержання подарунку є ідентичними. Фактично мова йде про встановлення обмежень щодо реалізації деяких цивільно-правових прав певної категорії осіб, передбачених Законом України «Про запобігання корупції». З позиції Т. О. Коломосьць, нормативна модель врегулювання відносин «публічний службовець і подарунки» свідчить про її «заборонно-обмежувально-дозвільний» зміст.

Тому не можна погодитися з позицією, що положення ЦК України на відносини отримання подарунку не поширюються. Навпаки, їх поширення

можна простежити у наступному.

Так особи, які заключили договір дарування (не маючи жодного протиправного наміру), керуються правилами ЦК України, що зумовлює виникнення у них взаємних прав та обов'язків. При цьому лише обдаровуваний, виступаючи також суб'єктом публічних правовідносин (особа, на яку покладено обмеження щодо одержання подарунку) може порушити норми, втім не диспозитивного, а імперативного характеру У результаті оцінки норм Закону України «Про запобігання корупції» відповідний дарунок у цивільно-правовому розумінні може бути визнаний подарунком лише по відношенню до обдаровуваного як особи, на яку поширюються обмеження щодо одержання подарунків. У результаті саме обдаровуваний, у разі порушення обмежень щодо одержання подарунків, буде нести відповідальність. Натомість дарувальник суб'єктом деліктних публічно-правових відносин у такому випадку не виступає. Така особа лише реалізовує власну, передбачену законом, цивільно-правову дієздатність.

Як, уявляється, така позиція законодавця обумовлена необхідністю встановлення конкретних превентивних заходів, одним із яких є «обмеження щодо одержання подарунків», закріпивши такого роду обмеження, зокрема у сфері цивільної правосуб'єктності, створюються умови, які виступають одним із бар'єрів вчинення корупційних дій.

На противагу сказаному відзначимо, що в частині «пожертви» положення Закону України «Про запобігання корупції», не можуть застосовуватися до відносин, які регулюються Цивільного кодексом України (статті 729, 730) та Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації». Адже, по-перше, Законом України «Про запобігання корупції» не передбачено обмеження щодо одержання пожертви (на відміну від Закону України «Про запобігання корупції»); по-друге, для договору пожертви обов'язковою є наявність певної, наперед обумовленої мети, що визначається особою, яка отримує пожертву; по-третє, жертвувач має право здійснювати контроль за використанням пожертви відповідно до мети, встановленої договором про пожертву, зокрема, жертвувач або його правонаступники мають право вимагати розірвання договору про пожертву, якщо жертва використовується не за призначенням.

Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» визначає загальні засади благодійної діяльності в Україні, забезпечує правове регулювання відносин у суспільстві, спрямованих на розвиток благодійної діяльності, утвердження гуманізму і милосердя, забезпечує сприятливі умови для утворення і діяльності благодійних організацій.

Зокрема, благодійна діяльність визначена як добровільна особиста та/або майнова допомога для досягнення визначених цим Законом цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-

якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара.

Цілями благодійної діяльності є надання допомоги для сприяння *законним* інтересам бенефіціарів у сферах благодійної діяльності, а також розвиток і підтримка цих сфер у суспільних інтересах.

Поняття бенефіціар визначено як набувач благодійної допомоги (фізична особа, неприбуткова організація або територіальна громада), що одержує допомогу від одного чи кількох благодійників для досягнення цілей, визначених Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації»

Спираючись на викладене, вважаємо, що не може бути обмеженою (забороненою) законна можливість реалізації правових відносин у сфері гуманізму і милосердя (наприклад, не може бути обмежена можливість одержання пожертви (благодійної допомоги) у зв'язку з необхідністю отримання лікування, виникненням стихійного лиха чи надзвичайної події, що завдали шкоди майну (пожежа, повінь тощо)).

При цьому, необхідно розуміти, що укладення договору дарування, пожертви або здійснення благодійної діяльності можуть бути форматом завуальованого вчинення не лише дій, пов'язаних з порушення обмежень щодо одержання подарунків, а також – корупційних злочинів, пов'язаних з отримання неправомірної вигоди.

Відповідно до частини першої статті 23 Закону «Про запобігання корупції» особам, уповноваженим на виконання функцій держави та прирівняним до них особам, **забороняється** безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:

1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Зміст статті 23 Закону України «Про запобігання корупції» дає підстави окреслені випадки віднести до повної заборони щодо одержання подарунку. Розглянемо їх більш детально.

На нашу думку, формулювання «особам, уповноваженим на виконання функцій держави та прирівняним до них особам, забороняється одержувати подарунки у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» необхідно трактувати наступним чином:

1) забороняється особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняним до них особам, безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у разі його отримання як предмет налагодження неформальних відносин, які з певною вірогідністю можуть вплинути на вчинення дій (бездіяльності) чи

прийняття рішення такою особою в інтересах дарувальника чи іншої визначеної ним особи. При цьому обидві сторони – як особа, яка отримує подарунок, так і особа, яка його приймає, розуміють, що відповідний подарунок є «символом (запорукою)» побудови таких неформальних відносин;

2) забороняється особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у разі його отримання як предмет «подяки» за цілком законну реалізацію службових чи представницьких повноважень.

2. Стосовно отримання подарунку від особи, яка перебуває в підпорядкуванні особи, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб необхідно відзначити, що при цьому не має значення сам характер підпорядкування: безпосередній чи опосередкований. Абзацом 3 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» надано визначення прямого підпорядкування як відносин прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Загальна заборона щодо одержання подарунків має винятки – «дозволені» подарунки. До них належать подарунки, які:

- відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність;
- вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово;
- сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Стаття 7 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» встановлює такий розмір прожиткового мінімуму на одну працездатну особу: з 1 січня 2020 року – 2102 гривні, з 1 липня – 2197 гривень, з 1 грудня – 2270 гривень. У зв'язку з цим, упродовж 2020 року з одного джерела дозволяється отримувати як прояви гостинності подарунки сукупною вартістю не більше ніж на 4204 гривні.

Законом України «Про запобігання корупції» встановлено випадки, на які *не поширюється згадане правило щодо обмеженої вартості подарунків*. Це, зокрема, стосується:

- 1) подарунків, які даруються близькими особами. До близьких осіб Закон України «Про запобігання корупції» відносить: членів сім'ї суб'єкта,

зазначеного у частині першій статті 3 цього Закону, а також чоловіка, дружину, батька, мати, вітчима, мачуху, сина, дочку, пасинка, падчерку, рідного та двоюрідного братів, рідну та двоюрідну сестер, рідного брата та сестру дружини (чоловіка), племінника, племінницю, рідного дядька, рідну тітку, діда, бабу, прадіда, прабабу, внука, внучку, правнука, правнучку, зятя, невістку, тестя, тещу, свекра, свекруху, батька та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювача чи усиновленого, опікуна чи піклувальника, особу, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта;

2) подарунків, які одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Виходячи з правил юридичної техніки, особливої уваги щодо визначення формату «дозволених подарунків» займає питання встановлення змісту такої їх характеристики як «загально визнане уявлення про гостинність». Очевидно, що зазначена категорія є значним чином оціночною, тому її «загальновизнаність» може бути доволі таки спірною, що прямо залежить від рівня матеріального забезпечення відповідних осіб.

Даючи роз'яснення з приводу можливості отримання дарунків згідно Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» Міністерство юстиції України категорію «дарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність» описує як дарунки, які можуть отримуватися з нагоди, наприклад, дня народження, ювілею, або загальновизнаного свята (Новий рік, Міжнародний жіночий день). До дарунків, що дозволятимуться приймати публічними службовцями, можуть бути віднесені і ділові дарунки (сувеніри) і прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків.

Про складність визначення даного питання свідчить те, що НАЗК у чинних Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів від 29 вересня 2017 р. уникає оцінки такої характеристики «дозволеного» подарунку на відміну від Методичних рекомендацій, що були прийняті НАЗК 14 липня 2016 р.

Як уявляється, чинні положення Закону України «Про запобігання корупції» у розрізі реалізації обмежень щодо одержання подарунків необхідно вважати дещо спірними, на що неодноразово звертається увага у науковій літературі.

Потрібно зазначити, що рішення, прийняте особою, стосовно якої існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на ці рішення розповсюджуються положення статті 67 Закону України «Про запобігання корупції», а саме:

1) нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема НАЗК, органу місцевого самоврядування.

2) правочин, укладений внаслідок порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», може бути визнаним недійсним.

***Вирішення ситуацій отримання чи пропозиції отримання неправомірного подарунка.***

Практика службової діяльності потребує визначення та розуміння правил поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, у ситуаціях отримання чи пропозиції отримання неправомірного подарунка.

У таких випадках слід керуватися положеннями статті 24 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначає в комплексі правила, спрямовані на запобігання одержання неправомірної вигоди або подарунка. Насамперед необхідно чітко визначитись, чи належить подарунок до «неправомірних». Для цього варто використовувати положення щодо прийнятності подарунка, які вже були розглянуті вище. У випадку наявності в особи сумнівів щодо можливості одержання нею подарунка, особа, на яку поширюються обмеження щодо одержання подарунка, має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу Національного агентства, який надає відповідне роз'яснення, у до його утворення в установленому порядку – до НАЗК.

*Ситуація перша: надходження пропозиції щодо неправомірного подарунка.*

У разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, незважаючи на приватні інтереси, особи, на яких поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, невідкладно вживають таких заходів:

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

Особливої уваги заслуговує зміст останнього заходу як складову алгоритму дій щодо запобігання отриманню неправомірної вигоди та подарунка. З викладеного випливає, що повідомлення керівника не звільняє

від необхідності повідомлення спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Закон не передбачає конкретних правил такого повідомлення. Разом з тим вважаємо, що повідомлення має бути здійснено у письмовій формі та подано до будь-якого спеціально-уповноваженого суб'єкту у сфері протидії корупції. Якщо, у особи не має керівника, то вона зобов'язана повідомити про відповідну пропозицію лише спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції.

Також законом не передбачено строків такого повідомлення, тож слідуючи правилу щодо аналогії закону, вважаємо, що воно має бути здійснено в найкоротший строк, але не більше одного дня.

Дотримання правил реалізації відповідних заходів є надзвичайно важливим, зокрема, у розрізі положень ст. 172-9 КУпАП. Так, неналежним чином вжиття передбачених законом заходів у разі отримання пропозиції неправомірної вигоди (є злочином згідно ст. 368 КК України) являє собою правопорушення, пов'язане з корупцією згідно ст. 172-9 КУпАП. При цьому необхідно розуміти, що отримання пропозиції про одержання подарунку не утворює складу відповідного адміністративного проступку, а є підставою для притягнення такої особи до дисциплінарної відповідальності. Адже, порушення обмежень щодо одержання подарунку утворює склад правопорушення пов'язаного з корупцією згідно ст. 172-5 КУпАП, а пропозиція подарунку взагалі не являється будь-яким правопорушенням.

Зазначене є безумовним свідченням надзвичайної важливості щодо необхідності розмежування «подарунку» та «неправомірної вигоди» як предмету відповідних правопорушень.

*Ситуація друга: виявлення подарунка на робочому місці, у службовому приміщенні.*

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунком, зобов'язана невідкладно, але не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунком складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу, підприємства, установи, організації. У разі якщо майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок виявляє особа, яка є керівником органу, підприємства, установи, організації, акт про виявлення майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у разі

його відсутності. Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.

*Ситуація третя: виявлення подарунка поза робочим місцем чи службовим приміщенням (наприклад, вдома, у кафе, на концерті тощо).*

Якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила за місцем свого проживання або під час її перебування у громадських місцях, чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, з позиції НАЗК, вона зобов'язана невідкладно повідомити про це правоохоронні органи.

*Офіційні подарунки.*

Особливих правил варто дотримуватись щодо подарунків, які одержуються особами, стосовно яких існують спеціальні обмеження щодо одержання подарунків. Це такі, як подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям.

Як правило, такі подарунки мають місце під час візитів, урочистостей, інших офіційних заходів. У такому випадку особа, яка одержала подарунок, зобов'язана передавати його органу, установі чи організації, визначеному Кабінетом Міністрів України. Порядок передачі подарунків, одержаних як подарунки державі, АРК, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, затверджений постановою Кабінету Міністрів України. Вказаний порядок, зокрема, передбачає створення відповідним органом комісії для оцінки вартості подарунка, вирішення питання щодо можливості його використання, місця та строку зберігання.

## **5.2 Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності**

Статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції» для осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування встановлено обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Особам, зазначеним у [пункті 1](#) частини першої статті 3 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено [Конституцією](#) або законами України;

2) 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), якщо інше не передбачено [Конституцією](#) або законами України.

Ці обмеження 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, помічників-консультантів народних депутатів України, працівників секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівників секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України, працівників патронатних служб у державних органах. На постійній основі здійснюють свої повноваження депутати:

а) Верховної Ради АРК – Голова Верховної Ради АРК, його перший заступник і заступник, голови постійних комісій Верховної Ради АРК (ст. 4 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим»);

б) місцевої ради – обрані секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради; за рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад депутат, обраний головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі (ст. 6 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад»).

З точки зору трудового законодавства зміст понять «сумісництво» та «суміщення» може бути розкрито наступним чином.

У частині 2 статті 21 КЗпП України зазначено, що працівник має право реалізувати свої здібності до продуктивної та творчої праці шляхом укладення трудового договору на одному або одночасно на декількох підприємствах, в установах, організаціях, якщо інше не передбачене законодавством, колективним договором або угодою сторін. Тобто законодавством передбачена можливість реалізувати свої здібності на декількох підприємствах, що змогу працівникам, крім основного трудового договору, укласти трудові договори про роботу за сумісництвом.

У листі Міністерства праці та соціальної політики України №2377/0/14-09/13 від 4 березня 2009 р. визначено, що сумісництвом вважається виконання працівником, крім своєї основної, іншої регулярної оплачуваної роботи на умовах трудового договору у вільний від основної роботи час на тому ж або іншому підприємстві, в установі, організації або у громадянина за наймом. При цьому таких договорів може бути кілька, тобто працювати за сумісництвом можна не на одному підприємстві.

Частина перша ст. 105 КЗпП України передбачає суміщення професій (посад), тобто можливість виконання працівником на тому ж підприємстві, в установі, організації поряд зі своєю основною роботою, обумовленою трудовим договором, додаткової роботи за іншою професією (посадою) або

обов'язків тимчасово відсутнього працівника без звільнення від основної роботи. Додаткова робота в порядку суміщення провадиться працівниками за одним трудовим договором, на одному підприємстві, в установі, організації поряд з основною роботою і в межах установленної тривалості робочого дня.

Обмеження, встановлені статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції» інтерпретовано у два види заборон.

*1. Заборона займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України*

Сутність вказаного обмеження полягає в тому, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, отримуючи заробітну плату із бюджетних коштів, не може займатися будь-яким іншим активним видом діяльності, спрямованим на отримання доходу і не пов'язаним з виконанням такою особою своїх службових обов'язків (крім зазначених у законі виключень), що є однією з гарантій її неупередженості.

Закон робить виключення з вказаного обмеження, і вказує що воно не поширюється на викладацьку, наукову і творчу діяльності, медичну практику, інструкторську та суддівську практику зі спорту.

*Викладацька діяльність.*

28 вересня 2017 року набрав чинності Закон України «Про освіту», відповідно до якого викладацька діяльність є діяльністю, яка 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 яка 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.

До прийняття «нового» Закону України «Про освіту» правозастосовча практика поняття «викладацька діяльність» здебільшого розглядала як суміжне з поняттями «педагогічна діяльність» і «науково-педагогічна діяльність», який вживається у інших законодавчих актах про освіту («Про загальну середню освіту», «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про професійно-технічну освіту»). Відповідно до названих законів термін «педагогічна діяльність» охоплює діяльність викладацького складу відповідних навчальних закладів.

Разом з тим окреслення змісту поняття «викладацька діяльність» потребує розуміння визначення термінів, які його описують.

Законом України «Про вищу освіту» лекція, семінарське заняття поряд з такими як лабораторне, практичне, індивідуальне заняття та

консультація названі одним із видів навчальних занять у закладі вищої освіти (ч. 2 ст. 50). При цьому заклад вищої освіти має право встановлювати інші форми освітнього процесу та види навчальних занять.

Найбільш зрозумілим терміном у наведеному рядку є тренінг, визначення якого надано в «Типовій методиці організації проведення тренінгів для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», затвердженій наказом Національного агентства України з питань державної служби від 04.11.2011 р. № 49: «Тренінг – активний метод соціально-психологічного навчання, що дозволяє за короткий термін не тільки оволодіти великим об’ємом корисної інформації, а й забезпечити формування та удосконалення відповідних професійних та практичних навичок». На сьогодні тренінги як метод навчання використовуються не лише в освітньому процесі навчальних закладів, а й у діяльності громадських та міжнародних організацій, до яких можуть залучатися найбільш кваліфіковані працівники, в тому числі й особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Разом з тим необхідно враховувати статус осіб, для яких для яких здійснюється викладацька діяльність – здобувачів освіти, адже перелік суб’єктів її здійснення є доволі широким. Так, викладацька діяльність може здійснюватись не лише педагогічним (науково-педагогічним) працівником, а також будь-якою іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору.

Згідно пункту 8 частини 1 статті 1 Закону України «Про освіту» здобувачами освіти є вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі, стажисти, аспіранти (ад’юнкти), докторанти, інші особи, які здобувають освіти за будь-яким видом та формою здобуття освіти (п. 8 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про освіту»).

#### *Наукова діяльність.*

Характеризуючи поняття «наукова діяльність» варто виходити з того, що статтею 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» передбачено, що 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.

Перелік суб’єктів наукової і науково-технічної діяльності наводиться у статті 4 вказаного Закону. Такими суб’єктами, зокрема, є наукові працівники, науково-педагогічні працівники, аспіранти, ад’юнкти й докторанти, інші вчені, наукові установи, університети, академії, інститути, музеї, інші юридичні особи незалежно від форми власності, що мають відповідні наукові підрозділи, та громадські наукові організації.

При цьому фундаментальними науковими дослідженнями є теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання нових знань про закономірності організації та розвитку

природи, суспільства, людини, їх взаємозв'язків. Результатом фундаментальних наукових досліджень є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії, виявлення закономірностей розвитку суспільства тощо, які не орієнтовані на безпосереднє практичне використання у сфері економіки (п. 33 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

У свою чергу прикладними науковими дослідженнями є теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання і використання нових знань для практичних цілей. Результатом прикладних наукових досліджень є нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення наявних матеріалів, продуктів, пристроїв, методів, систем, технологій, конкретні пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних та суспільних завдань (п. 30 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»).

Таким чином результатом наукової діяльності є одержання якісно нових знань, у зв'язку із чим не може вважатися науковою діяльністю, наприклад, надання послуг технологічного консалтингу, оскільки результатом таких послуг є застосування вже наявного знання і досвіду однієї особи (консультанта) для вирішення завдань, що постають у діяльності іншої особи (замовника послуг).

#### *Творча діяльність.*

З приводу визначення терміну «творча діяльність» слід зазначити, що згідно з підпунктом 21 частини 1 статті 1 Закону України «Про культуру» та частиною 4 статті 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» творча діяльність – це індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність.

Законодавство передбачає також поняття професійного творчого працівника як особи, яка провадить творчу діяльність на професійній основі, результатом якої є створення або інтерпретація творів у сфері культури та мистецтва, публічно представляє такі твори на виставках, шляхом публікації, сценічного виконання, кіно-, теле-, відеопоказу тощо та/або є членом творчої спілки, та/або має державні нагороди за діяльність у сфері культури та мистецтва.

При цьому статтею 6 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» передбачено наступне:

- професійний творчий працівник може мати статус як найманого працівника, так і особи, яка не працює за наймом;
- професійним творчим працівникам, які зробили вагомий внесок у розвиток національної культури та мистецтва, можуть встановлюватися державні стипендії відповідно до законодавства України;

– професійним творчим працівникам – членам творчих спілок гарантується додатковий соціальний захист. Зокрема, вони можуть одержувати фінансову та іншу матеріальну допомогу тощо.

#### *Медична практика.*

У законодавстві про охорону здоров'я термін «медична практика» визначається в Ліцензійних умовах провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених наказом Міністерства охорони здоров'я України № 981 від 30 листопада 2012 р. відповідно до якого – це вид господарської діяльності у сфері охорони здоров'я, який провадиться закладами охорони здоров'я та фізичними особами-підприємцями, які відповідають єдиним кваліфікаційним вимогам, з метою надання видів медичної допомоги, визначених законом, та медичного обслуговування. Однак, слід брати до уваги, що вказаний термін передбачений саме для застосування до господарської діяльності у відповідній сфері. Водночас, у контексті антикорупційного законодавства йдеться не про господарську чи підприємницьку діяльність із здійснення медичної практики, а про можливість зайняття такою практикою в державних, комунальних чи приватних закладах охорони здоров'я (стор. 33-34 Методичних рекомендацій).

#### *Інструкторська та суддівська практика зі спорту.*

У законодавстві України відсутні визначення поняття «інструкторська та суддівська практика із спорту». Ці питання потребують додаткового законодавчого врегулювання. Проте аналіз відповідних термінів вказує на те, що вказані види практики тісно пов'язані зі спортивно-тренувальною діяльністю. Так, у частині 1 статті 41 Закону України «Про фізичну культуру і спорт», вказано, що спортивні судді – це фізичні особи, які пройшли спеціальну підготовку і отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів.

При застосуванні обмеження в частині зайняття підприємницькою діяльністю варто керуватися наведеним у статті 42 ГК України визначенням підприємництва як самостійної, ініціативної, систематичної, на власний ризик господарської діяльності, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

2. *Забороняється 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), якщо інше не передбачено Конституцією або*

*законами України.*

Сутність вказаного обмеження полягає в тому, що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не може входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, а сам факт такого входження, навіть без активної поведінки особи (як у випадку заборони займатися іншою оплачуваною діяльністю), є порушенням вимог Закону України «Про запобігання корупції»

При цьому хоча Закон України «Про запобігання корупції» прямо не забороняє входити до складу загальних зборів підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, проте з урахуванням передбаченого статтею 36 зазначеного закону обов'язку щодо передачі в управління корпоративних прав у випадку призначення на посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, реалізація особою як членом загальних зборів підприємства права на управління підприємством має здійснюватися через уповноважену особу, якій передано в управління відповідне корпоративне право (стор. 34-35 Методичних рекомендацій).

Тому, відповідальність за зазначене порушення настає за сукупності двох умов: 1) особа входить до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації; 2) організація до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради якої входить особа згідно з установчими документами створена з метою отримання прибутку.

Важливим є те, що відповідальність за входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, настає незалежно від того, чи було отримано дохід таким підприємством чи організацією, а також незалежно від того чи отримала дохід особа від такої діяльності.

Обидва передбачених статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції» обмеження містять специфічні правові режими, які нормативно відображені наступним чином «якщо інше не передбачено Конституцією або законами України», що вказує на інший правовий режим регулювання. Прикладами відмінного правового режиму регулювання щодо суміщення з іншими видами діяльності є положення:

– частини 1 статті 120 Конституції України, відповідно до якого члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку;

– частини 3 ст. 11 Закону України «Про Конституційний Суд України», а саме: «Суддя Конституційного Суду не може суміщати свою посаду з будь-якою посадою в органі державної влади або органі місцевого самоврядування, органі професійного правничого самоврядування, зі статусом народного депутата України, депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної, районної, міської, районної у місті, сільської, селищної ради, з іншим представницьким мандатом, з адвокатською діяльністю, з підприємницькою діяльністю, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу або отримувати іншу винагороду, за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї, а також не може входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку»;

– статті 66 Закону України «Про Національну поліцію» передбачено, згідно якої поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої тощо.

### **5.3 Обмеження спільної роботи близьких осіб.**

Статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції» передбачені обмеження спільної роботи близьких осіб. Зокрема, особи, зазначені у [пункті 1](#) частини першої статті 3 цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Згідно з частиною 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» прямим підпорядкуванням є відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Такі відносини між підлеглою особою та її керівником з огляду на визначення, що у статті 1 Закону розкривають зміст поняття «потенційний конфлікт інтересів», зумовлюють виникнення потенційного конфлікту інтересів у особи, яка має у прямому підпорядкуванні близьку особу, та може призвести надалі до виникнення реального конфлікту інтересів (стор. 35 Методичних рекомендацій).

Нагадаємо, що близькими особами згідно з абзацом 4 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» є «члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у [частині першій](#) статті 3 цього Закону, а також 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 зазначеного суб'єкта».

При цьому обмеження щодо роботи близьких осіб *не поширюються* на:

- 1) народних засідателів і присяжних;
- 2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;
- 3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

Цікавим є друге виключення з правил обмеження щодо роботи близьких осіб. Так, абзацом 17 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» закріплено вичерпний перелік виборних осіб, а саме: Президент України, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови. Проте обмеження щодо роботи близьких осіб за загальним правилом не поширюються на народних депутатів України, депутатів Верховної Ради АРК, депутати місцевих рад, сільських, селищних, міських голів.

З викладеного випливає, що єдиною виробною особою, на яку не поширюються обмеження щодо роботи близьких осіб згідно абзацу 5 частини 1 статті 27 Закону України «Про запобігання корупції» є Президент України. Як уявляється, відносини прямого підпорядкування між Президентом України та близькою до нього особою можуть виникнути при реалізації окремих конституційних повноважень першим.

Систему адміністративно-територіального устрою згідно з частиною 1 статті 133 Конституції України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України (ч. 3 цієї статті). Саме «села і селища, незалежно від їх адміністративної підпорядкованості» є сільськими населеними пунктами.

До гірських населених пунктів належать 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.

Статус гірського населеному пункту надається Кабінетом Міністрів України відповідно до критеріїв віднесення населених пунктів до такої категорії (ст. 1 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»). Зокрема, загальний перелік населених пунктів, яким надано статус гірських затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 11 серпня 1995 р. № 647.

Крім того, стосовно осіб, які працюють у гірських населених пунктах важливо знати, що відповідно до статті 5 Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні» статус особи, яка проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського, надається громадянам, що постійно проживають, постійно працюють або навчаються на денних відділеннях навчальних закладів у цьому населеному пункті, про що громадянам виконавчим органом відповідної місцевої ради видається посвідчення встановленого зразка. У разі, коли підприємство, установа, організація розташовані за межами населеного пункту, якому надано статус гірського, але мають філії, представництва, відділення, інші відокремлені підрозділи і робочі місця в населених пунктах, що мають статус гірських, на працівників, які постійно в них працюють, поширюється статус особи, що проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського. Посвідчення видається також окремим громадянам інших населених пунктів та тим, які проживають за межами населених пунктів, умови проживання яких відповідають критеріям, передбаченим у статті 1 цього Закону, а також громадянам, які постійно працюють або несуть службу на лісогосподарських підприємствах, гідрометеорологічних станціях, заставах, обсерваторіях, інших об'єктах, що розташовані поза межами населених пунктів в місцевостях, що відповідають критеріям, передбаченим у статті 1 цього Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні».

У контексті наведених виключень слід зауважити, що незважаючи на те, що вказані у них суб'єкти не підпадають під дію обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, це не означає, що на них не поширюються загальні вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів з урахуванням особливостей їх статусу. Відтак, вказаним особам варто вживати заходів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції» для його врегулювання. При цьому, до них в залежності від конкретної ситуації може бути застосований будь-який із передбачених законом захід врегулювання конфлікту інтересів, крім переведення на іншу посаду чи звільнення.

Уникненню порушень вказаного обмеження сприяє, перш за все, чітке усвідомлення посадовими особами його змісту та можливих негативних наслідків. Разом, з тим законодавством передбачені конкретні заходи щодо запобігання та врегулювання спільної роботи близьких осіб.

**Превентивний захід** полягає у обов'язку осіб, які претендують на зайняття посад, зазначених у [пункті 1](#) частини першої статті 3 цього Закону України «Про запобігання корупції», повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб (аб. 2 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції»).

При цьому таке повідомлення має здійснюється стосовно всіх близьких осіб, які працюють у відповідному органі, незалежно від того, яку посаду вони займають (у тому числі за умови, що призначення на посаду не

призведе до відносин безпосереднього підпорядкування).

Водночас, оскільки поняття «пряме підпорядкування» охоплює повноваження щодо прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень (участь у вирішенні таких питань) тощо, у повідомленні НАЗК рекомендує зазначати також про близьких осіб, які працюють в органі вищого (нижчого) рівня до органу, в який працевлаштовується особа. Зазначене дозволить вчасно запобігти виникненню конфлікту інтересів, обумовленому спільною роботою близьких осіб (стор. 36-37 Методичних рекомендацій).

### ***Правила врегулювання спільної роботи близьких осіб.***

Частиною 2 статті 27 Закону України «Про запобігання корупції» визначено алгоритм дій при виникненні обставин порушення обмеження спільної роботи близьких осіб, виникнення відносин прямого підпорядкування. Така ситуація може, наприклад, мати місце у випадку коли близькі особи вже працюють у одному органі та одну з них призначають керівником іншої близької особи.

У випадку виникнення відповідних обставин близьким особам надається 15-денний строк для самостійного їх усунення. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. Тобто для зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів уповноваженою особою законодавцем передбачено також 15 днів. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Разом з тим, необхідно відзначити, що закріплення спеціальних правил врегулювання питання щодо спільної роботи близьких осіб у їх проекції на загальні правила врегулювання конфлікту інтересів дають підстави стверджувати наступне щодо реалізації переведення та звільнення згідно частини 2 статті 27 Закону України «Про запобігання корупції», а саме:

1) в першу чергу можливість щодо переведення та, як наслідок, звільнення має бути розглянута щодо особи, у якої наявний конфлікт інтересів – особи, у якої в прямому підпорядкуванні перебуває близька особа (особа, яка займає вищу посаду). При цьому за наявності можливості переведення особи, що займає вищу посаду, саме вона підлягає звільненню, у разі відсутності згоди такої особи на переведення на іншу посаду (відповідає висновкам, викладеним у аб. 1 стор. 38 Методичних рекомендацій);

2) переведення та, як наслідок, звільнення (у разі відсутності згоди на переведення на іншу посаду) до особи, яка перебуває у прямому підпорядкуванні близькій їй особі (особа, яка займає нижчу посаду), може бути застосовано за відсутності можливості щодо врегулювання конфлікту

інтересів у особи, яка займає вищу посаду, тобто за відсутності іншої посади, яка може бути запропонована останній для її переведення.

#### **5.4 Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.**

Статтею 26 Закону «Про запобігання корупції» передбачено обмеження щодо діяльності осіб після того, як вони звільнилися з посад або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Обмеження стосуються осіб, які займали посади, що передбачають виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тобто передбачені пунктом 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Варто зазначити, що запровадження подібних обмежень є загальновизнаним міжнародним антикорупційним стандартом. Так, статтею 12 Конвенції ООН проти корупції серед інструментів, спрямованих на запобігання корупції в приватному секторі, передбачено запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом 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 нагляд.

Необхідність впровадження подібного обмеження впливає із Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки публічних посадових осіб. За своєю природою згаданий превентивний механізм має на меті мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів при переході службовця на іншу роботу, не пов'язану з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Тобто мінімізувати випадки, коли особа, будучи службовцем, у неправомірний спосіб створює особливо сприятливі умови для установ, підприємств, організацій, де вона планує працювати після залишення публічної служби, або ж використовує на новій посаді службову інформацію або інші можливості своєї колишньої посади на службі.

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування виражаються у трьох заборонах

1. *Заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо відповідна особа протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих*

*юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців.*

Порушення обмеження щодо укладення трудового договору (контракту) є підставою для припинення відповідного трудового договору і звільнення відповідної особи. У свою чергу правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вказаного обмеження, можуть бути визнані недійсними.

Наявність у Законі України «Про запобігання корупції» такого обмеження спрямована на запобігання випадкам, коли особа, перебуваючи на посаді, заздалегідь «готує» для себе робоче місце на підприємстві чи організації, які вона контролює, чи іншим чином впливає на їх діяльність. Крім цього, дане обмеження запобігає необ'єктивності в діяльності службовців.

*2. Заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала відома відповідній особі у зв'язку з виконанням нею службових повноважень, крім випадків, встановлених законом.*

Зазначене обмеження запобігає недобросовісному використанню особою конкретної інформації, отриманої при виконанні службових обов'язків, в приватних інтересах. Так, не виключені випадки, коли перебуваючи на службі, особа отримує певну офіційну інформацію, яка в подальшому може бути використана нею на користь майбутнього роботодавця або в процесі безпосереднього здійснення тієї чи іншої приватної практики.

*3. Заборона представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) особи, які припинили службу, працювали на момент припинення зазначеної діяльності.*

Це обмеження сприяє запобіганню недобросовісному використанню колишнім службовцем своїх зв'язків при здійсненні ним представницької діяльності. Це правило, наприклад, є досить актуальним для юристів, серед яких поширеною є практика представництва інтересів громадян чи юридичних осіб після припинення державної служби чи роботи у правоохоронних та контролюючих структурах, у тому числі, в процесі здійснення адвокатської діяльності.

Для першої та третьої заборони встановлено конкретний строк дії відповідних обмежень, а саме – один рік з моменту припинення служби. Такий відносно нетривалий строк є найбільш оптимальним з огляду на неприпустимість встановлення надмірних обмежень для громадян, які звільнилися з державних органів чи органів місцевого самоврядування. З іншого боку, такий строк є достатнім для усунення або значного послаблення можливості особи недобросовісно використовувати своє попереднє службове становище.

Порушення описаних обмежень є підставою для припинення відповідного договору (контракту), а правочини у сфері підприємницької діяльності, вчиненні з їх порушенням, можуть бути визнані недійсними.

У разі виявлення порушень цього виду, НАЗК уповноважено звертатися до суду для припинення трудового договору (контракту), визнання правочину (у тому числі, укладеного з використанням інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень; що стосується представництва) недійсним.

## **6. Висновок**

З введенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» почала функціонувати система, що має чітко виражений превентивний характер і орієнтована на створення ефективних механізмів запобігання корупції, зокрема, у сфері публічної служби. Зазначене якісно відрізняє чинні нормативні положення від попередніх спроб законодавчого регулювання конфлікту інтересів. Ключовими положеннями чинного антикорупційного законодавства є система заходів врегулювання конфлікту інтересів та обов'язки щодо їх реалізації. Невід'ємними елементами системи запобігання корупції у проекції зокрема запобігання конфлікту інтересів виступають обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», а саме: обмеження щодо одержання подарунків; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження спільної роботи близьких осіб; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.