

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ  
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО  
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Серія «Наукові доповіді»  
Випуск 18*

**КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ**

**Харків  
2016**

УДК 342.95(477)  
ББК 67.9(4УКР)301  
К69

*Серія заснована у 2012 р.  
Видання рекомендовано до друку Вченою радою  
Науково-дослідного інституту державного будівництва  
та місцевого самоврядування НАПрН України  
(протокол № 11 від 21.11.2016 р.)*

**Рецензенти:**

Рябченко О. П. – д-р юрид. наук, проф.,  
Нечитайленко А. О. – канд. юрид. наук, доц.

**Редакційна колегія:**

*Ю. П. Битяк*, д-р. юрид. наук, проф.; *І. І. Бодрова*, канд. юрид. наук, доц.  
(заст. голов. ред.); *П. М. Любченко*, д-р. юрид. наук, проф.; *О. В. Петришин*, д-р.  
юрид. наук, проф.; *С. Г. Серьогіна*, д-р. юрид. наук, доц. (голов. ред.);  
*І. В. Яковюк*, д-р. юрид. наук, проф.

**К69**      **Корупція в Україні: організаційно-правові аспекти протидії**  
/ за заг. ред. проф. В. М. Гаращука. – Х.: ФОП Панов А. М., 2016. –  
121 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 18).  
**ISBN 978-617-7541-42-3**

Дана робота являє собою низку наукових доповідей, які стали результатом дослідження науковців з таких питань, як: правове регулювання проходження служби та відповідальності публічних службовців, корупційні ризики в системі органів державної влади, правозастосування в сфері запобігання корупції, сутність та шляхи подолання конфлікту інтересів.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, практичних працівників.

ISBN 978-617-7541-42-3

**УДК 342.95(477)**  
**ББК 67.9(4УКР)301**

© Балакарева І. М., Бенедик В. І.,  
Гаращук В. М.,  
Коросташова І. М.,  
Спасенко В. О., 2016  
© НДІ державного будівництва та  
місцевого самоврядування  
НАПрН України, 2016

**THE NATIONAL ACADEMY  
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE**

**SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE  
OF STATE-BUILDING AND LOCAL SELFGOVERNANCE**

**Scientific reports series  
Vol. 18**

**CORRUPTION IN UKRAINE:  
ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF  
COUNTERACTION**

**Kharkiv  
2016**

## ЗМІСТ

ВСТУПНЕ СЛОВО	6
<b>ГАРАЩУК В. М., КОРОСТАШОВА І. М.</b> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	8
<b>БАЛАКАРЄВА І. М.</b> КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ	57
<b>СПАСЕНКО В. О.</b> ДО ПИТАННЯ ПРАВАЗАСТОСУВАННЯ В СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	79
<b>БЕНЕДИК В. І.</b> СУТНІСТЬ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ	92
ДОДАТОК 1	112

## CONTENT

PREFACE	6
<b>HARASHCHUK V. M., KOROSTASHOVA I. M.</b> LEGAL REGULATION OF SERVICE AND RESPONSIBILITY OF PUBLIC SERVANTS	8
<b>BALAKARIEVA I. M.</b> THE CORRUPTION RISKS IN THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES: SOME ASPECTS	57
<b>SPASENKO V. O.</b> ENFORCEMENT IN THE FIELD OF PREVENTION OF CORRUPTION	79
<b>BENEDYK V. I.</b> NATURE AND WAYS OF OVERCOMING THE CONFLICT OF INTERESTS	92
APPENDIX 1	112

## ВСТУПНЕ СЛОВО

Безвідносно до будь-яких історичних умов та соціальних реалій незперечним та очевидним є факт негативного, руйнівного впливу корупції, на суспільство в цілому та державу зокрема. Спотворюючи державно-владний апарат, нівелюючи його завдання як охоронця прав та інтересів кожної людини, служителя волі народу, підриваючи його авторитет та дискредитуючи діяльність, корупція підточує демократичні підвалини нашої держави, зводячи нанівець функціонування суспільних відносин, що спираються на основоположні принципи будь-якої правової держави - принципи рівності громадян перед законом, справедливості, неупередженості правосуддя, захищеності людини від різного роду протиправних посягань і свавілля чиновників та ін. Одночасно, завдаючи державі значної економічної та політичної шкоди, це явище неминуче підриває міжнародний престиж України та гальмує розвиток держави, сповільнює прогрес суспільства. Наразі ефективність й успішність будь-яких соціальних та економічних перетворень, до яких прагне наш народ, унеможлиблюється численними корупційними практиками в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Все це спричиняє значну суспільну напругу, стає причиною загальної негативної оцінки функціонування державного апарату, постійно провокує соціальну та політичну нестабільність в країні. Такий стан є вкрай небезпечним для самого існування держави. Сьогодні не викликає сумнівів той факт, що корупція в Україні загрожує як національній безпеці, так і державності загалом. Боротьба з нею повинна бути одним з найголовніших завдань будь-якої інституції нашого соціуму.

Разом з тим, корупція як явище, що виникає насамперед на локальному рівні, поступово набуває транснаціонального виміру і впливає на суспільства й економіки більшості країн, обумовивши виняткову важливість міжнародної співпраці у сфері протидії цьому негативному явищу. Міжнародна спільнота поступово усвідомлює важливість не лише консолідації зусиль держав на шляху викорінення корупції, але і їхньої ефективної співпраці та підтримки у цій сфері окремих осіб і груп, які не належать до державного сектору, таких як громадянське суспільство, неурядові організації, громадські

організації тощо. У контексті сучасних політико-правових реалій це набуває особливого значення й для України.

Враховуючи викладене, можна зробити висновок, що проведення постійних досліджень проявів корупції на різних етапах державотворення, визначення найбільш небезпечних, корупціогенних сфер суспільного життя, форм та особливостей корупційних проявів, методів боротьби з ними сьогодні є вкрай важливим. У цьому контексті актуальною та своєчасною є запропонована робота, що являє собою низку статей, які стали результатом дослідження науковців з таких питань, як: правове регулювання проходження служби та відповідальності публічних службовців, корупційні ризики в системі органів державної влади, проблеми правозастосування в сфері запобігання корупції, а також конфлікт інтересів в публічній службі, його сутності та шляхи подолання.

Сподіваємось, що збірник стане в нагоді як науковцям, викладачам, аспірантам, студентам, так і практичним працівникам правоохоронних та контролюючих органів, суддям.

**В.М. Гарашук**  
**докт. юрид. наук, професор,**  
**головний науковий співробітник**  
**сектору проблем державного управління та**  
**адміністративного права НДІ державного будівництва та**  
**місцевого самоврядування НАПрН України**

**В. М. Гарашук**  
*докт. юрид. наук, професор,  
головний науковий співробітник сектору проблем  
державного управління та адміністративного права  
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України*

**І. М. Коросташова**  
*канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри кримінально-правових дисциплін  
Університету митної справи та фінансів*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ ТА ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

### **Публічна служба та її правове регулювання**

За роки незалежності в Україні створено розгалужену систему правового регулювання публічної служби<sup>1</sup>. Це зумовлене важливістю такої служби, її та специфічним впливом на стан справ у суспільстві. Це окремий й один з найважливіших видів трудової діяльності громадян України, проходження якої регулюється окремими нормативними актами.

Основними джерелами правового регулювання публічної служби в Україні є: Конституція України; Закони України; міжнародно-правові акти; рішення Конституційного Суду, в яких тлумачаться норми законодавства, що регулюють питання публічної служби; підзаконні нормативно-правові акти органів державної влади, якими регулюються правовідносини у сфері публічної служби; нормативно-правові договори; локальні акти (особливо акти місцевого значення): а) акти обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад (рішення); сільських, селищних, міських голів та старост та акти посадових осіб органів місцевого самоврядування в місті Києві (розпорядження); б) статути територіальної громади села,

---

<sup>1</sup> Під публічною службою ми розуміємо державну службу та службу в органах місцевого самоврядування (муніципальну службу). Зважаючи на те, що сьогодні ці види служби законодавчо «відмежовані» одна від одної, вони мають спільну юридичну природу, близькі цілі та форми реалізації, здійснюються в так званій «публічній сфері». Результатом їх діяльності виступає «публічне адміністрування». Тож за для лаконічності державну службу та службу в органах місцевого самоврядування будемо називати «публічна служба».



селища, міста, що підлягає державній реєстрації в органах юстиції і є чинним з дати їх реєстрації.

Акти правового регулювання публічною службою можна поділити на: а) основні та додаткові; б) міжнародні та національні; в) загальні та спеціальні. Однак, така класифікація є суто умовною і може застосовуватися лише для зручності користування.

Основним джерелом правового регулювання публічної служби є Конституція України.

До важливих джерел правового регулювання публічної служби також слід віднести:

- Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, що встановлює загальні засади державної служби в Україні, підстави та умови її проходження, класифікує посади державних службовців тощо;

- Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 № 586-XIV, що встановлює правовий статус державних органів виконавчої влади місцевого рівня (в яких працює основна кількість держслужбовців України);

- Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21.05.1997 № 280/97-ВР, що визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

- Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III, що регулює правові, організаційні, матеріальні та соціальні умови реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування, визначає загальні засади діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, їх правовий статус, порядок та правові гарантії перебування на службі в органах місцевого самоврядування (муніципальної служби);

- Закон України "Про статус депутатів місцевих рад" від 11.07.2002 № 93-IV, що визначає правовий статус депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради (далі – місцева рада) як представника інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та рівноправного члена місцевої ради, встановлює гарантії депутатської діяльності та порядок

відкликання депутата місцевої ради (відносно депутатів, що працюють у відповідній раді на постійній основі (ст.6 Закону);

- Закон України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 № 595-VIII, що визначає основні засади, організацію і порядок проведення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, сільських, селищних, міських голів та старост;

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII, який поміж іншого визначає повноваження посадових осіб муніципальної служби у здійсненні об'єднання територіальних громад (Розділ II вказаного закону).

Окреме місце займають нормативні акти вищої юридичної сили так званої «фахової спрямованості», які регулюють основні питання статусу та професійної (фахової) діяльності таких специфічних категорій державних службовців, як поліцейські, службовці органів СБ України, службовці дипломатичної служби, служби зовнішньої розвідки, службовці митних органів, та ін.<sup>1</sup>

До спеціальних джерел у зазначеній сфері можна віднести:

- Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 № 401-XIV (розділ III «Посадові особи органів місцевого самоврядування та виконавчої влади в місті Києві, їх функції та повноваження»;

- Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII та ін., дія яких також розповсюджується на всіх публічних службовців Вони хоча й опосередковано, але регулюють правовий статус публічної служби та публічних службовців.

Важливими актами регулювання публічної служби сьогодні є Рішення Конституційного Суду України, в яких здійснюється офіційне тлумачення норм Конституції України та вищевказаних законів України. До таких актів офіційного тлумачення можна віднести: рішення Конституційного Суду України за конституційним поданням 49 народних депутатів України відносно відповідності Конституції України (конституційності) положення ч.2 ст.12 Закону України "Про

---

<sup>1</sup> Див закони: «Про національну поліцію» від 02.07.2015 № 580-VIII, «Про службу безпеки України» від 25.03.1992 № 2229-XII, «Про дипломатичну службу» від 20.09.2001 № 2728-III, «Про Службу зовнішньої розвідки України» від 01.12.2005 № 3160-IV, «Митний кодекс України» від 13.03.2012 № 4495-VI та ін.

місцеві державні адміністрації» (справа про суміщення посад в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради) від 04.12.2001 № 16-рп/2001; рішення КСУ у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України від 20.05.2004 № 12-рп/2004; рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України, Окрема думка від 13.05.1998 № 6-рп/98; рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України від 06.07.1999 № 7-рп/99; рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України від 13.03.2012 № 6-рп/2012 та ін.

Серед основних підзаконних нормативно-правових актів, здійснюється правове регулювання публічної служби можна виділити наступні:

- Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації, затверджені розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 №227-р;

- Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 липня 2010 року № 564;

- Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 року № 1198-р;

- Вимоги до структури і змісту професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 30.03.2015 № 65 та ін.

Серед основних локальних актів слід назвати Статути територіальних громад сел, селищ, міст. Важливими підзаконними актами є такі акти суто професійної (фахової) спрямованості, як положення про відповідні структурні підрозділи, наприклад, митної, дипломатичної та ін. служб, посадові інструкції публічних службовців.

Додатковими джерелами правового регулювання публічної служби є:

- Кодекс законів про працю України (наприклад, в частині, що не врегульована Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування»);

- Закон України «Про громадянство України» від 18.01.2001 № 2235-III (в частині визначення громадянства України, оскільки право на службу в органах публічної служби мають тільки громадяни України);

- Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні» від 23.09.1997 № 539/97-ВР;

- Закон України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011 № 2939-VI та інші нормативно-правові акти.

Зважаючи на те, що нашим Сектором у попередні роки переважна увага приділялася дослідженням правового врегулювання державної служби та правового становища державних службовців і, в меншій частині – службовців органів місцевого самоврядування, вважаємо за доречне більше уваги у цьому розділі присвятити саме службі та службовцям органів місцевого самоврядування.

Важливими актами регулювання служби в органах місцевого самоврядування є міжнародні акти. Так, основним джерелом міжнародного права у сфері місцевого самоврядування та муніципальної служби є: «Європейська хартія місцевого самоврядування», затверджена Радою Європи 15.10.1985р. (Хартію ратифіковано Верховною Радою України - Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР), норми якої є обов'язковими для країн, що приєдналися до неї. Хартія визначає: Конституційні та правові основи місцевого самоврядування; концепцію місцевого самоврядування; сферу його компетенції; адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування своїх завдань; умови, за яких виконуються повноваження на місцевому рівні; право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації та ін. За концепцією, визначеною цим міжнародним актом, – «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних

справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (ч. 1 ст. 3)<sup>1</sup>.

Специфічним актом, який здійснює певний вплив на сферу муніципальної служби в Україні є «Всесвітня Декларація місцевого самоврядування», прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спільки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро (Бразилія). Її метою було вироблення єдиного стандарту для всіх націй, до якого потрібно прагнути, намагаючись досягнути ефективнішого демократичного процесу, поліпшуючи добробут населення. У тексті Всесвітньої Декларації знайшла закріплення позиція широких кіл світової громадськості, активістів і спеціалістів муніципального руху з питань становлення і функціонування локальної демократії, однак оскільки цей документ прийнято міжнародною суспільною організацією, він не є обов'язковим для виконання Україною.

Слід сказати, що положення Всесвітньої Декларації значною мірою збігаються з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування, і в той же час мають більш чіткі формулювання та дещо інакше визначають концепцію місцевого самоврядування. А саме, у Всесвітній Декларації місцеве самоврядування іменується «місцевими органами влади» і декларуються, як «право й обов'язок місцевих органів влади регулювати і вести державні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення» (ст. 2 Декларації). Зазначене вказує на процес децентралізації державного управління та відображає тяжіння до розширення його компетенції, що має відбуватися за рахунок передачі органам місцевого самоврядування державних повноважень.

Слід також згадати і про «Модельний закон про загальні принципи організації місцевого самоврядування», що прийнятий на десятому пленарному засіданні Міжпарламентської Асамблеї держав-учасників СНД (постанова N 10-17 от 6 грудня 1997 року), однак не набув чинності для України, оскільки не був ратифікований Верховною Радою. На особливу увагу заслуговує той факт, що у вказаному Модельному законі міститься норма, що врегульовує питання щодо застосування терміну «муніципальний», а саме у

---

<sup>1</sup> Європейська хартія місцевого самоврядування / Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

вказаному законі терміни "муніципальний" і "місцевий" і словосполучення з цими термінами застосовуються щодо місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, об'єктів власності і інших об'єктів, цільове призначення яких пов'язане із здійсненням функцій місцевого самоврядування, а також в інших випадках, що стосуються здійснення населенням місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 1).<sup>1</sup>

В той же час слід звернути увагу на те, що досліджуючи проблемні питання вдосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування професор Битяк Ю.П. вказує на те, що у правових актах, що регулюють зазначену сферу, досить часто не враховуються природа, інтереси й потреби місцевого самоврядування. Безсистемність і суперечливість є серйозною перешкодою для подальшого розвитку цього інституту громадського суспільства. Значна кількість правових актів, які регулюють правовідносини в системі місцевого самоврядування, донині не приведена у відповідність до Основного закону. Конституційні норми про місцеве самоврядування не отримують конкретизації на рівні законодавчих актів. Залишається не вирішеною проблема адаптації національного законодавства до міжнародно-правових стандартів місцевої влади. Для багатьох законів характерним є муніципальний патерналізм, а не створення умов для самореалізації громадян через узгоджене функціонування механізмів самоорганізації і самоуправління соціальних організацій. Нормативно-правові акти не завжди враховують пріоритет прав людини, не відповідають новим економічним відносинам, часто приймаються на хвилі політичного популізму, не підкріплені фінансово, в результаті чого вони залишаються не реалізованими, або реалізуються лише частково.<sup>2</sup>

До вищевказаного слід додати й те, що останнім часом спостерігається значна динаміка у законотворчому процесі, що стосуються місцевого самоврядування взагалі та служби в органах місцевого самоврядування зокрема. Виділимо два основні законопроекти в цій сфері:

---

<sup>1</sup> Модельний закон про загальні принципи організації місцевого самоврядування СНД; Модель, Міжнародний документ, Закон від 06.12.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.gada.gov.ua/laws/show/997\\_a22/page](http://zakon3.gada.gov.ua/laws/show/997_a22/page).

<sup>2</sup> Битяк Ю. П. Проблемні питання вдосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні / Ю. П. Битяк // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1 (24). – С. 21-25. – С. 22.

- проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція) (реєстр. № 2489 від 30.03.2015 р.), що містить низку принципів змін головними серед яких можна назвати: новий поділ посад в органах місцевого самоврядування на категорії; вимоги до політичної неупередженості службовців; вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування; порядок проведення конкурсу; новели щодо оплати праці, преміювання та заохочення;

- проект Закону України Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) (реєстр. № 2217а від 01.07.2015). У висновку комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя розглянув на своєму (протокол засідання від 09 грудня 2015 року № 38), зазначається, що метою законопроекту є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування. Для досягнення поставленої мети законопроектом пропонується внести зміни до статей 85, 92, 106, 118, 119, 121, 132, 133, 140-144, 150, а також Перехідних положень Конституції України. Зазначені новели стосуються зокрема адміністративно-територіального устрою, який в проекті має поділ на: громади, райони, регіони. Тобто, територія України має бути поділена на громади, а громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України (ст.133). Територіальна громада має здійснювати місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. При цьому, територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень відповідної громади. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади (ст.140). За проектом вказаного закону, головою громади, депутатом ради громади, районної, обласної ради може бути обраний громадянин України, який досяг на день проведення виборів вісімнадцяти років, не визнаний судом

недієздатним. Не може бути обраним головою громади, депутатом ради громади, районної, обласної ради громадянин, який відбуває покарання за вчинення злочину чи має судимість за вчинення умисного злочину (ст.141), а також інші новели. Вони є важливими для подальшого дослідження, оскільки потребують, у майбутньому, внесення змін до законодавства, що регулює правову відповідальність муніципальних службовців.

Як вже зазначалося вище під «муніципальною службою» в Україні розуміють службу в органах місцевого самоврядування. Основним завданням місцевого самоврядування є вирішення питань місцевого значення в межах Конституції і законів України. Відповідно до ст.140 Конституції України<sup>1</sup> та ч.2 ст.2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст<sup>2</sup>.

Суть місцевого самоврядування, як форми децентралізації державної влади полягає у передачі на вирішення територіальним громадам та утворюваним ними у демократичний спосіб органам у межах Конституції і законів України певної частини державних справ, виконання яких до певного часу належало державі в особі її органів<sup>3</sup>.

Однак, найбільш близьким до сутності і значення муніципальної влади, на нашу думку є визначення місцевого самоврядування, як прояву децентралізації державного управління висловлена Борденюком В.І., який зазначає, що така децентралізація зумовлена потребами забезпечення більш ефективного управління на місцевому рівні через наближення влади до людини та створення передумов для залучення громадян до управління державними справами<sup>4</sup>.

Вищевказане свідчить про особливе значення, що має приділятися питанням муніципальної служби, добору кадрів та її проходження,

---

<sup>1</sup> Конституція України, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.

<sup>3</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. – С. 51.

<sup>4</sup> Там само. – С. 56.



оскільки саме від осіб, що проходять службу в органах місцевого самоврядування (муніципальних службовців) в більшій мірі залежить ефективність вирішення питань місцевого значення (управління на місцевому рівні).

Етимологічно термін «municipal» походить від латинського слова «municipes», що є двоскладовим: «munus» та «sarege». Слово «munus» означає – обов'язок, посада, а слово «sarege» – брати, одержувати<sup>1</sup>. У французькій та англійській мовах, слово «муніципальний» є тотожними за своїм значенням. Так, слово «municipalite» (франц.) означає – муніципалітет, міське самоуправління<sup>2</sup>, а слово «municipal» (англ.) перекладається, як 1) місто, що має самоуправління, муніципальний 2) такий що має самоуправління<sup>3</sup>.

Служба в органах місцевого самоврядування наряді із державною службою – є різновидом публічної служби. Законодавче визначення поняття «публічна служба», міститься у п.15 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно якого, публічною службою є: діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування<sup>4</sup>. Однак, вказана норма не визначає зміст публічної служби, а лише відносить певні види діяльності та діяльність на певних посадах до публічної служби. Тому важливим є визначення і розуміння змісту поняття «публічна служба».

Бахрах Д.М. зазначає, що у загальному розумінні поняття «служба» може використовуватися для позначення: а) виду діяльності людей та відповідного соціально-правового інституту; б) найменування певного відомства, органу або його структурного підрозділу. Служба поряд із навчанням, виробництвом матеріальних цінностей та наданням господарських послуг, веденням домашнього господарства тощо є різновидом суспільно корисної діяльності людини<sup>5</sup>. Вона

---

<sup>1</sup> Сучасний словник іншомовних слів / Ін-т мовознавства НАНУ. – К.: Довіра, 2006. – 789 с.

<sup>2</sup> Новейший французско-русский, русско-французский словарь. – Х. : ОФО «Харьковская книжная фабрика им. М. В. Фрунзе», 2005. – 832 с. – С. 271.

<sup>3</sup> Мюллер В. К. Полный англо-русский словарь. 300 000 слов и выражений / В. К. Мюллер. – М.: Эксмо. – 1328 с. – (Библиотека словарей Мюллера). – С. 533.

<sup>4</sup> Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відом. Верховн. Ради України. – 2005. – №№ 35-36, 37. – ст. 446.

<sup>5</sup> Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1996. – № 12. – С. 4-7. – С. 4.

пов'язана з управлінням та соціально – культурним обслуговуванням людей<sup>1</sup>. Деякі дослідники зазначають, що службовці – це особи, які обіймають посади в державних або громадських організаціях та за винагороду здійснюють управлінську або соціально-культурну діяльність<sup>2</sup>.

Цуркан М.І. вважає, що особливостями правової категорії «служба» є: а) безпосередня спрямованість не на виробництво матеріальних цінностей, а на створення умов для матеріального виробництва; б) володіння специфічним предметом праці – інформацією, яка водночас є засобом впливу (збирання, опрацювання, передавання, зберігання, створення інформації) на об'єкти управління або на об'єкти надання управлінських послуг; в) пов'язаність, як правило, із розумовою працею; г) оплатність; г) здійснення особами, які обіймають посади в державних або муніципальних органах, корпоративних або громадських організаціях<sup>3</sup>.

Етимологічно слово «публічний» походить від слова «publicus» (лат.) та має декілька значень: 1) здійснюваний у присутності публіки; відкритий, гласний; 2) призначений для суспільного користування<sup>4</sup>.

Отже, «публічна служба» є одним із різновидів «служби», якій з одного боку притаманні риси, що є загальними для всіх видів служби, а з іншого – вона характеризується особливостями, що виокремлюють публічну службу серед інших видів. До таких особливостей можна віднести те, що публічна служба є особливим видом діяльності осіб, які працюють в державних органах, їх апаратах і органах місцевого самоврядування та спрямована на здійснення суспільно-важливих (публічних) функцій й надання управлінських послуг.

Цуркан М.І. пропонує розуміти під «публічною службою» врегульовану виключно Конституцією та законами України

---

<sup>1</sup> Ківалов С. В. Новітні положення Закону України "Про державну службу" 2011 р. / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.) Ю. П. Аленін [та ін.] ; МОН України, НУ ОЮА. – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Вип. 73. – С. 7-22. – С. 7.

<sup>2</sup> Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : Монографія / М. І. Цуркан. – Х.: Право, 2010 – 216 с. – С. 6.

<sup>3</sup> Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : Монографія / М. І. Цуркан. – Х.: Право, 2010 – 216 с. – С. 6-7.

<sup>4</sup> Булько А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Узд. 3-е, испр., перераб. – М.: Мартин, 2011. – 704 с. – С. 479.

професійну публічну діяльність осіб, які заміщують посади в державних органах та органах місцевого самоврядування щодо реалізації завдань і функцій держави і органів місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Слід звернути увагу на те, що в науковій та навчальній літературі доволі часто зустрічається твердження, що служба в органах місцевого самоврядування та державна служба характеризуються певною схожістю, оскільки обидві є різновидами публічної служби. Однак, оскільки, служба в органах місцевого самоврядування має певні особливості, її правове регулювання здійснюється окремим законом.

Слід зазначити, що норми Законів України «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ<sup>2</sup>, (останній втратив чинність 01.05.2016 р.) значною мірою перекликалися. Безпосередньо це стосувалось: подібності застосованої у вказаних законах термінології; задекларованих підходів щодо прийняття та проходження цих видів публічної служби; проходження конкурсу на зайняття певних категорій посад в органах місцевого самоврядування, присвоєння рангів тощо. Крім того, за змістом ч.2 «Прикінцевих та перехідних положень» Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (2001р.), на органи і посадових осіб місцевого самоврядування в частині, що не суперечить Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні", «Про службу в органах місцевого самоврядування» та інших законів України, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, поширюється дія Закону України "Про державну службу" 16.12.1993 № 3723-ХІІ. Дана норма дає можливість у випадку переходу з державної служби на службу до органів місцевого самоврядування і навпаки, наприклад присвоїти службовцю ранг, що відповідає рангу, присвоєному йому під час проходження іншого виду публічної служби.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що різниця між муніципальною та державною службою полягає не в особливостях їх проходження, як прийнято вважати, а в особливостях (масштабах) завдань, що підлягають розв'язанню під час проходження цих видів

---

<sup>1</sup> Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : Монографія / М. І. Цуркан. – Х.: Право, 2010 – 216 с. – С. 9.

<sup>2</sup> Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // Відом. Верховн. Ради України. – 1993. – № 52. – ст. 490.

публічної служби, а також в особливостях заміщення певних категорій керівних посад в органах місцевого самоврядування. Отже, різниця між службою в органах місцевого самоврядування та державною службою полягає у наступному:

- вони є функціонально різними за масштабом вирішуваних завдань (державні службовці виконують функції держави, а посадові особи місцевого самоврядування – опікуються питаннями місцевого значення);

- специфікою зайняття певних категорій посад. Так, на державній службі посади переважно (за деякими виключеннями) заміщуються на конкурсній основі (за результатами конкурсу), а в органах місцевого самоврядування поряд з проходженням конкурсу, низка керівних посад заміщується за результатами виборів.

Слід сказати, що новий Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII<sup>1</sup>, що набув чинності 01.05.2016 року перекликається лише з окремими нормами проекту нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція, реєстр. № 2489 від 30.03.2015 р.), наприклад щодо: вимог стосовно політичної неупередженості; права на службу; добору кадрів на конкурсній основі; категоріями державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування (поділяється на три категорії «А», «Б», «В»). В той же час слід звернути увагу на те, що категорії держслужбовців і службовців органів місцевого самоврядування «А» (вищий корпус державної служби) та «Б» – із масштабами службовців органів місцевого самоврядування тих самих категорій (місцевий рівень) є абсолютно неспівставними.

Розглянемо ознаки муніципальної служби більш детально. Відповідно до норм національного законодавства, **служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба)** – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відом. Верховн. Ради України. – 2016. – № 4. – ст. 43.

<sup>2</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175. – Стаття 1.

*Основними ознаками муніципальної служби є:*

- її публічний характер;
- здійснення на професійній основі
- це діяльність на постійній основі;
- суб'єктами такої діяльності є громадяни України.

*Публічний характер* муніципальної служби полягає у відкритому, гласному здійсненні повноважень щодо задоволення потреб територіальної громади.

*Професійна основа* цієї діяльності полягає у наявності у муніципальних службовців сукупності знань, практичного досвіду і професійних навиків у сфері місцевого самоврядування, компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, підготовка, перепідготовка та підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування.

Виходячи із змісту норм ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус народного депутата України», «Про суддівське самоврядування і статус суддів» та інших законів, а також рішення Конституційного суду України від 4 грудня 2001 року<sup>1</sup>, будь-яка робота, яка здійснюється “на постійній основі”, виключає її поєднання з певними посадами в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які передбачають роботу на такій же постійній основі, зокрема на посадах керівників органів виконавчої влади. Здійснення муніципальної служби на постійній основі пов'язане із виконанням повноважень в органах місцевого самоврядування на відповідній посаді протягом встановленого законодавством строку для кожної категорії посади і є несумісним із виконання таких повноважень в інших органах публічної влади або на інших посадах, пов'язаних з наданням публічних послуг, а також з роботою на підприємствах, в установах організаціях різних форм власності, крім випадків дозволених законодавством.

Види діяльності, що є несумісними з виконанням на постійній основі обов'язків, в тому числі, на посадах в органах місцевого

---

<sup>1</sup> Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України "Про місцеві державні адміністрації, Рішення від 04.12.2001 № 16-рп/2001 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01>.

самоврядування, визначено у формі заборони у ч.1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції». Відповідно до вищевказаної норми особам, уповноваженим на виконання функцій місцевого самоврядування (депутатам місцевих рад (що здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), сільських, селищних, міських голів та посадовим особам місцевого самоврядування 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<sup>1</sup>.

Наступною ознакою муніципальної служби є її *суб'єктний склад*, оскільки Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування містить вказівку на те, що на муніципальну службу можуть бути прийняті тільки громадянами України. Громадянин України – особа, яка набула громадянство України в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України (п. 3 ч. 1 ст. 1)<sup>2</sup>.

Отже, можна сказати, що особи, що проходять службу в органах місцевого самоврядування є найнятими територіальною громадою для виконання відповідних функцій щодо забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян, що проживають на конкретній території, а також сприяння територіальному розвитку. Таким чином, зазначені особи добровільно беруть на себе зобов'язання перед своєю громадою виконувати свої службові обов'язки в інтересах громади в цілому і кожного громадянина, що проживає та певній території зокрема. Саме

---

<sup>1</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відом. Верховн. Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056.

<sup>2</sup> Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 13. – ст. 65.

це вимагає законодавчого закріплення базових принципів муніципальної служби, серед яких провідне місце має належати принципу професіоналізму.

В проекті нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція, реєстр. № 2489 від 30.03.2015 р.), крім вищевказаних ознак муніципальної служби додатково запропонована така ознака діяльності муніципальної служби, як – *політична неупередженість* службовців місцевого самоврядування. Отже йдеться про таку важливу ознаку муніципальної служби, як виконання муніципальними службовцями своїх обов'язків з додержанням політичного нейтралітету, уникнення демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, а також унеможливлення використання службових повноважень в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

Основним завданням муніципальної служби є забезпечення та реалізація суспільних (публічних) інтересів місцевого значення в інтересах територіальної громади (жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста).

*Основні принципи муніципальної служби*, що є нормами загального керівного характеру й характеризують службу в органах місцевого самоврядування визначені ст.4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Принципи муніципальної служби слід поділити на декілька груп: а) загальні (конституційні); б) міжгалузеві; в) інституціональні (галузеві). До загальних (конституційних) відносяться принципи: верховенства права, демократизму; законності; гласності; гуманізму; соціальної справедливості; пріоритету прав та свобод людини і громадянина.

До міжгалузевих принципів (таких, що є властивими для суміжних галузей та інститутів, наприклад, також для інституту державної служби) відносяться принципи: професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків.

До інституціональних (галузевих) принципів, що є притаманними лише інституту муніципальної служби, відносяться: служіння територіальній громаді; поєднання місцевих і державних інтересів;

рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді.

*Посадовою особою місцевого самоврядування* (відповідно до ст. 2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»), є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

Вищевказане поняття має наступні ознаки, що характеризують посадову особу місцевого самоврядування. А саме, така особа:

- працює в органах місцевого самоврядування;
- у неї наявні відповідні займаній посаді посадові повноваження;
- здійснює організаційно-розпорядчі та консультативно-дорадчі функції;
- отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету.

В Коментарі ст.2 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Лазор О.Д. і Лазор О.Я. зазначають, що до посадових осіб місцевого самоврядування належать не всі працівники цих органів влади, а лише: керівники місцевого самоврядування; керівники органів місцевого самоврядування; відповідальні працівники органів місцевого самоврядування, які займають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій. Загалом, керівник – це посадова особа, яку наділено адміністративною владою щодо очолюваного нею колективу і яка здійснює управління ним<sup>1</sup>. Отже, термін «посадова особа місцевого самоврядування» розповсюджується тільки на службовців органів місцевого самоврядування, які обіймають керівні посади.

---

<sup>1</sup> Лазор О. Д., Лазор О. Я. Служба в органах місцевого самоврядування. Науково-практичний коментар. Навчальний посібник. (Публічна служба). 2-е видання. – К.: Дакор, 2007. – 424 с. – С. 11.



Слід також зазначити, що дія Закону України про «Про службу в органах місцевого самоврядування» не поширюється на технічних працівників та обслуговуючий персонал органів місцевого самоврядування.

Посади в органах місцевого самоврядування умовно можна поділити на виборні та адміністративні. Виборні посади бувають двох видів: 1) виборні посади на які особи обираються територіальною громадою; 2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою.

До першої категорії виборних посад відносяться посади: сільського, селищного, міського голови, який є головною посадовою особою територіальної громади відповідно села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів кількох сіл), селища, міста. Строк їх повноважень – чотири роки.

До другої категорії виборних посад (посад на які особи обираються відповідною радою), відноситься посада старости та секретаря сільської, селищної, міської ради.

Староста обирається у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад", за винятком її адміністративного центру. Строк його повноважень – строк повноважень місцевої ради.

Секретар сільської, селищної, міської ради обирається радою з числа її депутатів на строк повноважень ради за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови та працює в раді на постійній основі.

До цієї ж категорії виборних посад також відносяться службовці виконавчих комітетів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, оскільки, персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою за пропозицією сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – за пропозицією голови відповідної ради.

Виконавчий комітет ради утворюється у складі відповідно сільського, селищного, міського голови, районної у місті ради – голови відповідної ради, заступника (заступників) сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету, а також керівників відділів,

управлінь та інших виконавчих органів ради, інших осіб. Слід також зазначити, що виконавчі комітети є виконавчими органами відповідних рад і утворюються відповідними радами на строк їх повноважень.

Визначення кількісного складу виконавчого комітету відноситься до компетенції відповідної ради.

На виборних посадах обсяг повноважень (перелік функцій, прав та обов'язків), як правило визначено законом, статутом територіальної громади, регламентом, рішеннями відповідної ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради чи розпорядженнями сільського, селищного, міського голови, голови районної, районної у місті, обласної ради.

До адміністративних посад відносяться посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. На адміністративних посадах обсяг повноважень муніципального службовця визначається посадовою інструкцією.

### **Права та обмеження щодо служби та службовців органів місцевого самоврядування**

В системі загальнолюдських цінностей визначальне місце належить праву на працю, на якому базується економічне і соціальне становище як суспільства в цілому, так і кожного громадянина зокрема. В Конституції України зазначається, що кожен громадянин має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Держава створює умови для повного здійснення громадянами права на працю, гарантує рівні можливості у виборі професії та роду трудової діяльності, реалізує програми професійно-технічного навчання, підготовки і перепідготовки кадрів відповідно до суспільних потреб (ст. 43)<sup>1</sup>.

Громадяни користуються рівним правом доступу до державної служби, а також до служби в органах місцевого самоврядування. Служба в органах місцевого самоврядування є різновидом права на

---

<sup>1</sup> Конституція України, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

працю. Службі в органах місцевого самоврядування передує наявність передбаченого нормами законодавства права вступу на муніципальну службу.

Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить низку положень, що закріплюють права на службу в органах місцевого самоврядування. Так відповідно до ст. 5 вказаного закону, право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території. На посаду можуть бути призначені особи, які мають відповідну освіту і професійну підготовку, володіють державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог статті 11 Закону України "Про засади державної мовної політики"<sup>1</sup>.

Отже, можна виділити такі вимоги відносно права на службу в органах місцевого самоврядування:

- а) загальна вимога щодо осіб, які мають право на службу в органах місцевого самоврядування;
- б) положення, що не допускають дискримінації за певним колом ознак;
- в) деякі кваліфікаційні ознаки осіб, що можуть бути призначені на посади в органи місцевого самоврядування;
- г) щодо проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття певних категорій посад в органах місцевого самоврядування.

Розглянемо їх детальніше.

**Громадянство України.** Отже, право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України. Громадянство України являє собою правовий зв'язок між фізичною особою і державою Україна, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках. Законом України «Про громадянство України»<sup>2</sup> (статтею 3) визначено, що громадянами України є:

---

<sup>1</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175.

<sup>2</sup> Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 13. – ст. 65.

1) усі громадяни колишнього СРСР, які на момент проголошення незалежності України (24 серпня 1991 року) постійно проживали на території України. Зазначені особи – є громадянами України з 24 серпня 1991 року;

2) особи, незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних чи інших ознак, які на момент набрання чинності Законом України «Про громадянство України» (13 листопада 1991 року) проживали в Україні і не були громадянами інших держав. Зазначені особи є громадянами України з 13 листопада 1991 року;

3) особи, які прибули в Україну на постійне проживання після 13 листопада 1991 року і яким у паспорті громадянина колишнього СРСР зразка 1974 року органами внутрішніх справ України внесено напис «громадянин України», та діти таких осіб, які прибули разом із батьками в Україну і на момент прибуття в Україну не досягли повноліття, якщо зазначені особи подали заяви про оформлення належності до громадянства України. Зазначені особи є громадянами України з моменту внесення відмітки про громадянство України;

4) особи, які набули громадянство України відповідно до законів України та міжнародних договорів України.

Наявність у особи, що претендує на заняття посади в органах місцевого самоврядування українського громадянства є первинною вимогою (визначальним критерієм). Відповідність цьому критерію є однією з умов, що наділяє особу правом на проходження служби в органах місцевого самоврядування і відбиває право кожного громадянина України (який в той же час відповідає низці певних вимог) на муніципальну службу.

**Недискримінаційні норми.** Отже, громадяни України наділені правом на службу в органах місцевого самоврядування. Тому, особливо важливим є положення, що не допускають дискримінації громадян України в їх правах на службу в органах місцевого самоврядування. Так, громадяни України мають вказане право незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території.

Вищевказане означає, що для служби в органах місцевого самоврядування ніякого значення не має, а ні раса, а ні кольор шкіри, а ні політичні та інші переконання, стать, етнічне та соціальне походження, майновий стан та термін проживання громадянина України на відповідній території. Вказане свідчить, що законодавець не надає будь-кому переваг за переліченими ознаками. Отже, право на муніципальну службу мають громадяни України незалежно їх соціального походження і статків. Зазначена норма також свідчить про необхідність додержання гендерного принципу. Відсутні і будь-які обмеження, щодо терміну проживання на певній території, хоча муніципальна служба за своєю суттю має місцевий (локальний) характер і передбачає діяльність муніципального службовця в інтересах територіальної громади.

Норми чинного законодавства містять *низку мінімальних вимог* до осіб, які можуть бути призначені на посаду в муніципальній службі. Серед цих вимог законодавець виділив наступні:

а) відповідна освіта і професійна підготовка;

б) володіння державною мовою та регіональними мовами в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків відповідно до вимог статті 11 Закону України "Про засади державної мовної політики".

Згідно з Законом України «Про освіту» від 23.05.1991 № 1060-ХІІ<sup>1</sup>, освіта – основа інтелектуального, культурного, духовного, соціального, економічного розвитку суспільства і держави. Метою освіти є всебічний розвиток людини як особистості та найвищої цінності суспільства, розвиток її талантів, розумових і фізичних здібностей, виховання високих моральних якостей, формування громадян, здатних до свідомого суспільного вибору, збагачення на цій основі інтелектуального, творчого, культурного потенціалу народу, підвищення освітнього рівня народу, забезпечення народного господарства кваліфікованими фахівцями. Відповідно до ст. 30 вищевказаного закону, в Україні встановлюються освітні рівні і освітньо-кваліфікаційні рівні та ступені. До освітніх рівнів законодавець відносить: дошкільну освіту; початкову загальну освіту; базову загальну середню освіту; повну загальну середню освіту; професійно-технічну освіту;

---

<sup>1</sup> Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-ХІІ // Відом. Верховн. Ради УРСР. – 1991. – № 34. – ст. 451.

вищу освіту. До освітньо-кваліфікаційних рівнів та ступенів законодавець відніс такі: кваліфікований робітник; молодший спеціаліст; молодший бакалавр; бакалавр; магістр; доктор філософії; доктор наук (два останні є і освітньо-кваліфікаційними рівнями й ступенями одночасно).

Національне законодавство не містить визначення терміну «відповідна освіта». Відповідною освітою, як правило вважається така освіта, що відповідає кваліфікаційним вимогам визначеним для конкретної посади в органах місцевого самоврядування.

Чинний Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» передбачає поділ посад службовців місцевого самоврядування на сім категорій. Типові професійно-кваліфікаційні характеристики посадових осіб місцевого самоврядування затверджено наказом Головного управління державної служби України від 29 грудня 2009 року N 406 «Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування». Зазначений акт має рекомендаційний характер для обласних, міських, районних (районних у містах), сільських, селищних рад при розробці конкретних професійно-кваліфікаційних характеристик і відповідних посадових інструкцій посадових осіб місцевого самоврядування.

Виходячи з тексту вищевказаних професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування можна виділити такі категорії посад це: керівні посади, посади спеціалістів та так звані «патронатні посади».

Кваліфікаційні вимоги до цих посад відповідно різняться. У кваліфікаційних вимогах треба розрізняти вимоги до освіти (що висуваються для всіх категорій посад) та наявності післядипломної освіти у галузі знань "Державне управління" (висуваються тільки для керівних посад і патронатних посад), а також стажу роботи (висуваються для низки посад) (Див. таблицю 1).

Слід зазначити, що в проекті нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» вищевказане питання вирішується принципово по-іншому. Так у вищевказаному проекті закону законодавець має намір закріпити низку питань, що містить кваліфікаційні вимоги до осіб, що мають право на заняття певних посад в органах місцевого самоврядування, а саме: визначити термін

Таблиця 1

Категорія посад	Керівні посади					Вимоги до освіти	Вимоги до стажу роботи	Вимоги щодо наявності післядипломної освіти
	Назва посади	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста					Післядипломна освіта у галузі знань "Державне управління"	
	Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету (апарату) місцевої ради	Стаж роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування та державній службі на керівних посадах не менше 3 років або стаж роботи за фахом на керівних посадах в інших сферах управління не менше 5 років						
	Директор департаменту міської ради							
	Перший заступник, заступник директора департаменту міської ради							
	Головний бухгалтер							
	Начальник управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради							
	Начальник управління, відділу, завідувач сектору у складі департаменту, начальник відділу, завідувач сектору у складі управління, іншого виконавчого органу							
	Начальник управління, відділу, іншого структурного підрозділу виконавчого комітету (апарату) місцевої ради							

Таблиця 1 (продовження)

Категорія посад	Назва посади	Вимоги до освіти	Вимоги до стажу роботи	Вимоги щодо наявності післядипломної освіти
Керівні посади	Заступник начальника управління, відділу у складі департаменту, заступник начальника відділу у складі управління, іншого виконавчого органу	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста	Стаж роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування та державній службі на керівних посадах не менше 3 років або при необхідності (виходячи із виконання виконавчим органом основних завдань та функцій) стаж роботи за фахом на керівних посадах в інших сферах управління не менше 4 років	Післядипломна освіта у галузі знань "Державне управління"
	Адміністратор	Повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста	Стаж служби в органах місцевого самоврядування та державної служби не менше 1 року або стаж роботи в інших сферах управління не менше 3 років	Не вимагається
Посади спеціалістів	Державний ресстратор	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста	Стаж роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування або державній службі на посаді провідного спеціаліста не менше 1 року чи стаж роботи за фахом в інших сферах управління не менше 3 років	
	Провідний спеціаліст		Стаж роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування або державній службі на посаді спеціаліста I чи II категорій не менше 1 року або стаж роботи за фахом в інших сферах управління не менше 2 років	



Таблиця 1 (продовження)

Категорія посад	Посади спеціалістів			Назва посади	Вимоги до освіти	Вимоги до стажу роботи	Вимоги щодо наявності післядипломної освіти	Не вимагається	Післядипломна освіта у галузі знань "Державне управління"
	Спеціаліст I категорії	Спеціаліст II категорії	Спеціаліст		Базова вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра	Без вимог до стажу роботи		<p>Стаж роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування та державній службі на керівних посадах не менше 2 років або при необхідності (виходячи із виконання основних завдань та функцій) стаж роботи за фахом не менше 3 років</p>	<p>Стаж роботи за фахом на службі в органах місцевого самоврядування та державній службі не менше 2 років або при необхідності (виходячи із виконання основних завдань та функцій) стаж роботи за фахом не менше 3 років в інших сферах управління</p>
	Патронатні посади				Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста				Повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста
									<p>Радник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради</p> <p>Помічник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради</p>

«професійна компетентність», ввести нову класифікацію посад в органах місцевого самоврядування відповідно якої встановити вимоги до рівня професійної компетентності особи, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування.

Так, відповідно до проекту нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», «професійна компетентність» це – здатність особи виконувати певні завдання та обов’язки, яка визначається рівнем її освіти, досвідом роботи та володінням спеціальними знаннями, уміннями та навиками.

У проекті нового закону, посади служби в органах місцевого самоврядування поділяються на категорії залежно від порядку призначення (обрання, затвердження), характеру повноважень службовців місцевого самоврядування, обсягу, складності посадових обов’язків і необхідних для їх виконання кваліфікації та рівня професійної компетентності та устанавлюються три категорії посад служби в органах місцевого самоврядування («А», «Б» і «В»).

Категорія «А» – посади сільського, селищного, міського голови, голови, першого заступника та заступника голови обласної ради, голови та заступника голови районної, районної у місті, Севастопольської міської ради, заступника міського голови – секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міської ради (у разі, коли він працює у відповідній раді на постійній основі); заступника сільського, селищного, міського голови.

Категорія “Б” – посади керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради, керуючого справами секретаріату Київської міської ради, керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради та їх заступників, посади керівників структурних підрозділів у складі апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчого комітету, їх заступників, керівників структурних підрозділів у складі відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради та їх заступників, керівників структурних підрозділів у складі виконавчого апарату районної, обласної ради та їх

заступників, керівників структурних підрозділів у складі секретаріату Київської міської ради.

Категорія “В” – інші посади служби в органах місцевого самоврядування, не віднесені до категорій “А” і “Б”.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України за умови, що їм присвоєно ступінь вищої освіти: 1) для посад категорій “А” і “Б” (крім виборних посад) – магістра; 2) для посад категорії “В” – бакалавра, молодшого бакалавра.

Правова регламентація вимог до професійної компетентності певних категорій посад на законодавчому рівні з одного боку обмежить доступ до муніципальної служби особам, що не відповідають вищевказаним вимогам, а з іншого дозволять уникнути зловживань та неоднаковості у підході до комплектації кадрів в муніципальній службі.

***Володіння державною мовою та регіональними мовами в необхідних обсягах*** є обов’язковою вимогою, встановленою для осіб, що претендують на заняття посад в органах місцевого самоврядування. В Основному законі України визначено, що державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України<sup>1</sup>. Таким чином, положення Конституції України зобов’язують застосовувати державну – українську мову, як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов’язків, в роботі і в діловодстві тощо органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України.

Відповідно до п.1 ч.1 ст.1 Закону України «Про засади державної мовної політики від 03.07.2012 № 5029-VI, державною мовою є – закріплена законодавством мова, вживання якої обов’язкове в органах державного управління та діловодства, установах та організаціях, на підприємствах, у державних закладах освіти, науки, культури, у

---

<sup>1</sup> Конституція України, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Стаття 10.

сферах зв'язку та інформатики тощо<sup>1</sup>. Згідно п. 6 ч. 1 ст. 1 вищевказаного закону, регіональна мова або мова меншини це – мова, яка традиційно використовується в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та/або відрізняється від офіційної мови (мов) цієї держави.

Отже, дана вимога має обмежувальний характер щодо осіб, які претендують на заняття посад в органах місцевого самоврядування та не володіють державною мовою, а також регіональними мовами в необхідних обсягах.

**Проведення спеціальної перевірки.** Стосовно осіб, які обрані (затверджені) відповідною радою на виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою, а також стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України в органах місцевого самоврядування, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України "Про запобігання корупції".

Так, відповідно до ст.56 Закону України "Про запобігання корупції", спеціальна перевірка проводиться стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством державної служби, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто<sup>2</sup>. У разі якщо призначення, обрання чи затвердження на посади здійснюється місцевою радою, спеціальна перевірка проводиться у встановленому цим Законом порядку стосовно призначених, обраних чи затверджених на відповідні посади осіб.

Організація проведення спеціальної перевірки покладається на керівника (заступника керівника) органу місцевого самоврядування

---

<sup>1</sup> Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 № 5029-VI // Відом. Верховн. Ради України. – 2013. – № 23. – ст. 218.

<sup>2</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відом. Верховн. Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056.

або їх апарату, на зайняття посади в якому претендує особа, крім випадків, установлених законом. Для забезпечення організації проведення спеціальної перевірки керівник відповідного органу місцевого самоврядування або їх апарату може визначити відповідальний структурний підрозділ.

Спеціальній перевірці підлягають відомості про особу, яка претендує на зайняття посади, зазначеної в частині першій цієї статті, зокрема щодо: 1) наявності судового рішення, що набрало законної сили, згідно з яким особу притягнуто до кримінальної відповідальності, в тому числі за корупційні правопорушення, а також наявності судимості, її зняття, погашення; 2) факту, що особа піддана, піддавалася раніше адміністративним стягненням за пов'язані з корупцією правопорушення; 3) достовірності відомостей, зазначених у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 4) наявності в особі корпоративних прав; 5) стану здоров'я (в частині перебування особи на обліку в психоневрологічних або наркологічних закладах охорони здоров'я), освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання; 6) відношення особи до військового обов'язку; 7) наявності в особі допуску до державної таємниці, якщо такий допуск необхідний згідно з кваліфікаційними вимогами до певної посади; 8) поширення на особу заборони займати відповідну посаду, передбаченої положеннями Закону України "Про очищення влади"<sup>1</sup>.

Кандидат на посаду, стосовно якого спеціальна перевірка вже проводилася, при призначенні в порядку переведення на посаду до іншого державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим, органу місцевого самоврядування повідомляє про це відповідний орган, який в установленому порядку запитує інформацію щодо її результатів.

Слід також звернути увагу на те, що спеціальна перевірка проводиться тільки за письмовою згодою особи, яка претендує на зайняття посади, у строк, що не перевищує двадцяти п'яти календарних днів з дня надання згоди на проведення спеціальної перевірки.

У разі, якщо претендент на посаду в муніципальній службі не

---

<sup>1</sup> Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII // Відом. Верховн. Ради України. – 2014. – № 44. – ст. 2041.

надасть такої згоди, питання щодо призначення його на посаду не розглядається.

Отже, зазначена вимога законодавства може бути виконана лише за умови виконання конкретних дій (надання претендентом на посаду в муніципальній службі письмової згоди на проведення спеціальної перевірки та необхідних документів за переліком визначеним ч.2 ст. 57 Закону України "Про запобігання корупції"), і тому, з боку претендента на посаду вона має дозвільний характер. Однак, з іншого боку вищевказана вимога законодавства носить обмежувальний характер, оскільки рішення про призначення (обрання) або про відмову у призначенні (обранні) на посаду, пов'язану із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, приймається лише після проведення спеціальної перевірки.

Слід також звернути увагу на те, що ст. 5 чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» не встановлює вік, з якого особа має право вступати на службу в органи місцевого самоврядування.

Відповідно до норм Кодексу законів про працю України, не допускається прийняття на роботу осіб молодше шістнадцяти років. За згодою одного із батьків або особи, що його замінює, можуть, як виняток, прийматись на роботу особи, які досягли п'ятнадцяти років (ст. 188). На кожному підприємстві, в установі, організації має вестися спеціальний облік працівників, які не досягли вісімнадцяти років, із зазначенням дати їх народження (ст. 189)<sup>1</sup>.

У коментарі ст. 5 Закону України чинного Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» Лазор О.Д. та Лазор О.Я. зазначають, що зазначене дає підстави для прийняття на посаду в органи місцевого самоврядування громадян, які не досягли 18 років<sup>2</sup>. Однак, з огляду на сукупність вимог, що висуваються у законі перш за все щодо наявності «відповідної освіти», а також з урахуванням рекомендацій, що містяться в «Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування»,

---

<sup>1</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>.

<sup>2</sup> Лазор О. Д., Лазор О. Я. Служба в органах місцевого самоврядування. Науково-практичний коментар. Навчальний посібник. (Публічна служба). 2-е видання. – К.: Дакор, 2007. – 424 с. – С. 28.

затверджених наказом Голодержслужби України від 29 грудня 2009 року N 406, (де найскромніша вимога – наявність базової вищої освіти відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра), вищезазначене твердження Лазор О.Д. і Лазор О.Я. не є прийнятними. Фактично, особи, що не досягли повноліття можуть бути прийняті на роботу в органи місцевого самоврядування, однак це стосується тих категорій працівників, на яких дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування не поширюється (технічні працівники та обслуговуючий персонал).

Проект нового Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» містить норму, яка передбачає, що право на службу в органах місцевого самоврядування мають громадяни України, яким виповнилось 18 років. Отже, вказана норма містить конкретну вказівку на вік осіб, що мають право на муніципальну службу і на перспективу не допускає будь-якого протиріччя у її трактуванні.

Викладене вище дає нам змогу зробити деякі узагальнення щодо муніципальної служби та сфери місцевого самоврядування. Так, доречно підкреслити й те, що органи місцевого самоврядування є суб'єктами адміністративного права і відповідно мають адміністративно-правовий статус. Орзіх М.П., зазначає, що органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права, обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність у межах власної чи делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру<sup>1</sup>. Усе це дає змогу вважати, що органи місцевого самоврядування мають риси, котрі наближують їх до органів виконавчої влади, з якими вони тісно взаємодіють при вирішенні питань місцевого значення<sup>2</sup>.

Призначенням муніципальної влади (як різновиду публічної влади) – є здійснення адміністративно-правової охорони територіаль-

---

<sup>1</sup> Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Аверьянов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с. – С. 239.

<sup>2</sup> Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. Авт. Кол.), В.М. Гарашук, В. В. Богущький та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х.: Право, 2013. – 656 с. – С. 116.

ної громади а також окремих фізичних та юридичних осіб, що проживають на певній території. Адміністративно-правова охорона полягає у використанні, виконанні, додержанні та застосуванні норм права<sup>1</sup> з метою охорони та захисту прав, свобод та законних інтересів територіальної громади в цілому та кожного жителя села (сіл), селища, міста зокрема.

Таким чином місцеве самоврядування є складним і багатоаспектним соціально-політичним явищем. Зазначене підтверджується тим, що у науковій літературі місцеве самоврядування розглядають в різноманітних аспектах, а саме як: інститут громадського суспільства – ефективна форма самоорганізації людей<sup>2</sup>; відносно-самостійний вид влади в системі народовладдя – місцеву, муніципальну владу як владу територіальних спільностей<sup>3</sup>; специфічну форму владарювання народу<sup>4</sup>; різновид публічної влади<sup>5</sup> децентралізовану форму державного управління<sup>6</sup>; форму децентралізації державної влади<sup>7</sup> та ін.

Ефективність зазначеної форми самоорганізації людей полягає в гарантованому державою праві територіальних громад, громадян та їх представницьких органів і посадових осіб вирішувати низку місцевих справ та управляти ними, діючи в межах встановлених Конституцією та законами України, під свою відповідальність та в інтересах населення, що проживає в певній місцевості.

Слід також зазначити, що на нашу думку самостійність муніципальної влади є відносною, оскільки вона обмежується нормами Конституції і законів України, тобто межами повноважень органів місцевого самоврядування. Територіальна організація

---

<sup>1</sup> Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загально-теоретичні аспекти / Вісник академії митної служби України. Серія «Право». – 2015. – № 2. – С. 66-72. – С. 71.

<sup>2</sup> Коровченко В. В., Пітнік М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : Навч. посібник. – К: Арарат-Центр, 2001. – 176 с. – С. 7.

<sup>3</sup> Муніципальне право України : Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Стер. вид. – К.: Юринком Інтер, 2001. – 352 с. – С. 7.

<sup>4</sup> Конституційне право України: Підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова Думка, 1999. – 676 с.

<sup>5</sup> Погорілко В. Ф. Публічна влада // Юридична енциклопедія: в 6 т. – К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – 280 с. – С. 280.

<sup>6</sup> Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / Право України. – 2002. – № 3. – С. 48-54. – С. 51.

<sup>7</sup> Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с. – С. 51.



самоврядування в Україні ґрунтується на поєднанні загальнодержавних та місцевих інтересів. Серед найважливіших ознак органів місцевого самоврядування виділяють їх правову, організаційну, матеріальну та фінансову автономію<sup>1</sup>. Однак, тут можна говорити лише про відносну автономність муніципальної влади, оскільки місцеве самоврядування не існує абсолютно самостійно, тобто без відповідних державних гарантій та фінансової підтримки держави. В той же час місцеве самоврядування є не лише елементом громадського суспільства, а й відносно відокремленою складовою державного механізму.

Специфічність муніципальної влади полягає в тому, що вона діє в інтересах територіальної громади і окремих громадян на місцевому рівні, виконуючи по суті функції держави. Крім того, органи місцевого самоврядування та їх посадові особи під час вирішення питань місцевого значення, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території.

Сьогодні оновлення та поступовий розвиток муніципальної влади, в свою чергу, викликає й підсилює процеси децентралізації та деконцентрації державної влади, що виступають в умовах її формування якісно новими методами здійснення публічної влади, що не тільки формують компетенційну базу муніципальної влади, а й, за словами М.О. Баймуратова, більш «олюднюють», «гуманізують» саму публічну владу, роблять її більш наближеною до громадян держави<sup>2</sup>.

### **Відповідальність за порушення законодавства про публічну службу**

Юридична відповідальність є однією з найважливіших форм впливу на службовців органів місцевого самоврядування, способом корегування з боку держави та суспільства їх службової поведінки. Взагалі юридична відповідальність забезпечує нормальне функціонування державних та недержавних органів, позитивно дисциплінуюче впливає на взаємовідносини всередині ієрархічної

---

<sup>1</sup> Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. Авт. Кол.), В.М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х.: Право, 2013. – 656 с. – С. 114.

<sup>2</sup> Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 4-11. – С. 10.

системи, яку має будь-яка організована структура. Їй притаманна складна система взаємодіючих різноманітних юридичних явищ (елементів) механізму правового регулювання (нормативно-правових актів, процедур реалізації і застосування права тощо). Кожен із цих елементів відіграє свою роль, але всі вони взаємодіють між собою і мають за мету забезпечити суворе дотримання режиму законності і дисципліни всіма фізичними і юридичними особами. Як різновид соціальної відповідальності (відповідальність члена соціуму перед соціумом) юридична відповідальність має певні ознаки, які відрізняють її від таких видів соціальної відповідальності, як відповідальність за нормами моралі або релігії. До таких ознак слід віднести: а) публічність; б) формальну визначеність у нормах права; в) зв'язок з іншими видами державного примусу (заходи попередження та припинення); г) наявність спеціальних державних органів, які її застосовують; д) чітко виписану процедуру притягнення до відповідальності; є) наявність механізму захисту інтересів правопорушника тощо.

Важливою ознакою юридичної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування є те, що хоча й опосередковано, така відповідальність виконує правовідновлюючу (правопоновлюючу) функцію.

За своїм характером відповідальність за порушення законодавства про службу в органах місцевого самоврядування є похідною від правової відповідальності фізичних і юридичних осіб, має ті ж самі загальні цілі – покарання правопорушника та його виховання (приватна превенція), виховання, підвищення дисциплінованості та відповідальності за виконання своїх службових обов'язків інших службовців (загальна превенція). До того ж така форма протидії правопорушенням, своєчасне і невідворотне покарання винних сприяють формуванню у громадян упевненості в тому, що держава застосовує відповідні заходи за для підтримання правопорядку в суспільстві, підкріплюють віру в справедливість державної влади, показують, що держава має належний та ефективний апарат примусу щодо нерадивих службовців, уміло його застосовує. Громадяни бачать силу держави, розуміють, що за необхідності вона зможе реально захистити їх інтереси. Фактично юридична відповідальність водночас

виконує роль певного важеля оптимізації виконання службовцями органів місцевого самоврядування своїх посадових обов'язків.

Відповідальність, як різновид державного впливу, в юридичній літературі поділяють на два великі блоки – «позитивну» (або – «перспективну») відповідальність та відповідальність «негативну» (або – «ретроспективну»). «Позитивна» юридична відповідальність – сумлінне (тобто – відповідальне) виконання своїх обов'язків перед суспільством, державою, фізичними та юридичними особами, за для забезпечення інтересів яких суто й утворений та функціонує апарат державної служби. «Позитивна» відповідальність знайшла своє відбиття в ст. 3 Конституції України відповідно до якої: «...Держава відповідає перед людиною за свою діяльність...»<sup>1</sup>, тобто слугує людині (в особі державного апарату, який складається з державних службовців, апарату органів місцевого самоврядування, що представляють службовці органів місцевого самоврядування). Ще більше поширення вона має у сфері моральних відносин. Так, для членів суспільства важливою характеристикою людини слугує фраза: «Це відповідальна (або ж не відповідальна) людина».

Під «ретроспективною» юридичною відповідальністю розуміють специфічні правовідносини між державою і правопорушником внаслідок застосування до порушника державно-правового примусу, що характеризуються засудженням протиправного діяння суб'єкта правопорушення, покладанням на нього обов'язку перетерпіти позбавлення і несприятливі наслідки особистого, майнового, організаційного характеру за скоєне правопорушення<sup>2</sup>. Саме при застосуванні «ретроспективної» юридичної відповідальності чітко проявляє себе державно-правовий примус, та негативна реакція держави на протиправні дії суб'єкта, що винний у його скоєнні. Тільки «ретроспективна» відповідальність (на відміну від «позитивної») передбачає обов'язок правопорушника перетерпіти несприятливі наслідки за свою протиправну поведінку.

Викладені вище риси «позитивної» та «ретроспективної» відповідальності дають підстави стверджувати, що так звана

---

<sup>1</sup> Конституція України, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

<sup>2</sup> Правознавство [Текст] : підручник / ред. В. В. Копейчиков. – 7-ме вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 736 с. – С. 132-133.

«позитивна» відповідальність є нічим іншим ніж моральним орієнтиром, моральним принципом, відповідно до якого має працювати державний апарат взагалі та державний службовець (службовець органу місцевого самоврядування) зокрема. «Позитивна» відповідальність не передбачає покарання службовців шляхом застосування до них «каральних» норм права. Закріплені в нормативних актах різних сфер діяльності вимоги до службовців сумлінно й старанно виконувати свої обов'язки виступають свого роду побажаннями, закликами відповідально ставитися до своїх обов'язків. Фактично це «лозунги» адресовані службовцям (та й самій державі – згадаємо ст. 3 Конституції), які, повторюємо, не підкріплені нормами «каральними». «Позитивну» відповідальність, на наш погляд, не можна визнати за відповідальність юридичну. Детальніше зупиняться на її аналізі в цьому огляді ми не будемо.

Відповідальність «ретроспективна» завжди спирається на «каральні» правові норми, що дозволяє нам визнати її як відповідальність суто юридичну. але це не означає, що вона виключає звернення до моральних основ кожного з правопорушників. Згадані вище функції загальної та приватної превенції безумовно є важливою ознакою цієї відповідальності.

Особливість юридичної відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування полягає і в тому, що вони несуть її як на державному рівні, передбаченому нормами законодавчих актів, так і на локальному рівні, визначеному нормами статутів територіальних громад і підзаконними актами рад або їх виконавчих органів<sup>1</sup>.

Підставою настання юридичної відповідальності будь-якого виду є вчинення правопорушення. Традиційно вважається, що кожна галузь права передбачає за порушення її норм систему певних видів примусових заходів впливу, що мають загальну назву «відповідальність». В літературі виділяють конституційну, кримінальну, адміністративну, дисциплінарну, цивільно-правову та інші види юридичної відповідальності. Як вже зазначалося юридична відповідальність забезпечується державним примусом за невиконання вимог, передбачених нормами права. За порушення законодавства про

---

<sup>1</sup> Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29-32.

муніципальну службу настає конституційно-правова і цивільно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування (як осіб юридичних) та кримінальна, адміністративна, дисциплінарна, майнова (матеріальна) відповідальність службовців органів місцевого самоврядування (як осіб фізичних).

Конституційно-правова відповідальність полягає у застосуванні до органів та посадових осіб місцевого самоврядування різних заходів конституційно-правового впливу з боку держави. Найбільш суворою формою конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування є дострокове припинення їх повноважень у встановленому законом порядку. Так, щодо сільських, селищних і міських рад та голів шляхом проведення місцевого референдуму може бути прийняте рішення про дострокове припинення їх повноважень. Чинне законодавство допускає і процедуру саморозпуску сільських, селищних та міських рад, а також добровільної відставки сільських, селищних і міських голів.

Конституція передбачає проведення позачергових виборів органів місцевого самоврядування (п. 30 ст. 85), а отже, вона допускає розпуск або дострокове припинення повноважень цих органів у всеукраїнському масштабі<sup>1</sup>. Таким чином конституційна відповідальність може застосовуватись і до депутатів Верховної Ради, але не до держслужбовців (а ні само розпуститися, а ні ліквідувати державний орган вони не можуть).

Цивільно-правова відповідальність органів місцевого самоврядування настає за неправомірні рішення, дії або бездіяльність службовців цих органів, якими вони завдають юридичним і фізичним особам матеріальної та моральної шкоди. Ця шкода згідно з чинним законодавством відшкодовується органами місцевого самоврядування в повному обсязі за рахунок коштів місцевого бюджету. Так, відповідно до ст. 56 Конституції України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових

---

<sup>1</sup> Хріпливець Д. Є. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування / Д. Є. Хріпливець // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 179-184.

осіб при здійсненні ними своїх повноважень. Наприклад, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>1</sup> (ст. 74) «Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування») встановлює, що «... органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами». Але ця норма окреслює загальні правові засади відшкодування зазначеної шкоди. Детальніше процедуру визначено у статтях 1173-1175 ЦК України<sup>2</sup>.

Відповідальність за шкоду, завдану діями посадової особи органів місцевого самоврядування полягає в обов'язковому відшкодуванні збитків, спричинених неправомірними діями (бездіяльністю) таких осіб у галузі публічного адміністрування. Завдану шкоду відшкодовує орган влади від імені та за дорученням якого посадова особа вчиняла службові дії в межах своєї компетенції. Якщо ж шкода завдана посадовою особою внаслідок дій, які не пов'язані з виконанням службових обов'язків, навіть в робочий час, вона відшкодовується безпосередньо винною особою. Орган місцевого самоврядування, який відшкодував збитки потерпілій особі, має право звернутися до суду з регресним позовом до службової особи, яка є винною в заподіяній шкоді.

Як вірно зазначається в літературі, якщо завдана фізичній чи юридичній особі шкода обумовлена розумним ризиком, то це одна справа. Інша – коли вона обумовлена некомпетентністю, особистими інтересами депутатів або сільського, селищного чи міського голови<sup>3</sup>. В таких випадках слід обов'язково застосовувати регресну відповідальність до тих, хто заподіяв необґрунтовану матеріальну і моральну шкоду, яку фактично відшкодувала територіальна громада. Тут постає іще одна цікава й важлива тема – межі дискреційних

---

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.

<sup>2</sup> Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40. – ст. 356.

<sup>3</sup> Хріпливець Д. Є. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування / Д. Є. Хріпливець // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 179-184.

повноважень (права діяти на власний розсуд) посадових осіб публічного адміністрування під час виконання ними своїх повноважень. На сьогодні ні законодавство, ані судова практика України не дають чіткої відповіді на питання, як тлумачити статті 22 і 56 Конституції України, стосовно того, чи органи публічної адміністрації повинні нести відповідальність за шкоду, завдану ними під час реалізації дискреційних повноважень. Але практика Суду Європейського співтовариства говорить про наступне (зокрема, у справі *Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Council* (1971) Суд зазначив, що «ЄС не бере на себе відповідальність у зв'язку із законодавчими заходами, що передбачають вибір економічної політики, якщо не було суттєвого порушення норми, що має більшу вагу і захищає приватний інтерес»).

В науці виділяють й громадсько-політичну відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування, яка може виражатися в їх добровільній відставці і саморозпуску<sup>1</sup>. Але такі прецеденти вкрай рідкісні. До того ж вони навряд чи можуть розглядатися як такі, що відносяться до юридичної відповідальності. Ключовим для розуміння суті цього явища є слово «добровільна» відставка. Тобто, це не реакція з боку держави. Це особистий, такий, що спирається та моральні принципи захід осіб, які вважають за доречне надати можливість сформувати новий більш професійний колектив службовців.

Розглянуті нами питання стосувалися здебільше відповідальності органів місцевого самоврядування як юридичних осіб. Законодавство про муніципальну службу передбачає й відповідальність персоніфіковану.

Так, ст. 23. Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»<sup>2</sup> зазначає, що особи, винні у порушенні законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, притягуються до цивільної, адміністративної або кримінальної

---

<sup>1</sup> Стрілець Ю. П. Дострокове припинення повноважень місцевих рад та відкликання депутатів місцевих рад як форми притягнення їх громадою до політичної відповідальності / Ю. П. Стрілець // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2009\\_2\\_45](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2009_2_45).

<sup>2</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175.

відповідальності згідно із законом<sup>1</sup>. На наш погляд текст статті не зовсім коректний. Справа в тому, що службовці будь якого державного або не державного органу за заподіяну ними фізичним чи юридичним особам шкоду фактично несуть не цивільну, а матеріальну відповідальність. Підстави такої відповідальності вписані в ст. ст. 130-138 КЗпП України<sup>2</sup>. Регресний позов тут виступає, скоріше, як захід правопоновлення. Держава (або, у нашому випадку – громада) поновлює своє право на певне майно, фінансові ресурси, які вона передала (сплатила) особі, що зазнала шкоди від протиправних дій службовця. Але перед постраждалою особою відповідала саме вона – держава (орган місцевого самоврядування, громада), а не службовець.

Так, депутати і службовці органів місцевого самоврядування, сільські, селищні і міські голови несуть в межах закону дисциплінарну, матеріальну, адміністративну і кримінальну відповідальність.

Дисциплінарна відповідальність застосовується до працівників всіх сфер людської діяльності, у тому числі й до службовців органів публічного адміністрування. Деяка специфіка в застосуванні дисциплінарної відповідальності прослідковується в відповідальності службовців органів місцевого самоврядування.

Не враховуючи депутатів місцевих рад (до них застосовується особливий вид відповідальності, оскільки вони не є службовцями) до чиновництва, тобто службовців органів місцевого самоврядування слід віднести ті посади, які займаються за конкурсом. Це посади: сільського, селищного, міського голови; голови та заступників голови районної, районної у місті, обласної ради, заступника міського голови — секретаря Київської міської ради, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови постійної комісії з питань бюджету обласної, Київської та Севастопольської міських рад шляхом обрання відповідною радою; заступників сільського, селищного, міського голови з питань діяльності виконавчих органів ради, керуючого справами (секретаря) виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради шляхом затвердження відповідною радою; керівника секретаріату (керуючого справами) районної,

---

<sup>1</sup> Законодавець чомусь забув згадати відповідальність дисциплінарну.

<sup>2</sup> Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>.



обласної ради, керуючого справами виконавчого апарату обласних і районних рад, керівників відділів, управлінь та інших працівників органів місцевого самоврядування шляхом призначення відповідно сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради.

Дисциплінарна відповідальність службовців органів місцевого самоврядування настає за порушення законності та службової дисципліни, що проявляється у невиконанні або неналежному виконанні своїх посадових обов'язків. Такі посадові обов'язки за порушення яких службовці органів місцевого самоврядування притягуються до дисциплінарної відповідальності можуть бути викладені в Законах, посадових інструкціях, правилах внутрішнього трудового розпорядку органу місцевого самоврядування, законних наказах керівництва тощо. Крім того, заходи дисциплінарної відповідальності можуть застосовуватись і у разі порушення службовцем правил етичної поведінки. За відомостями деяких науковців найчастіше посадовими провинами стають порушення порядку реєстрації та термінів доручень, встановлення непередбачених законами чи іншими нормативно-правовими актами процедур реалізації прав особи та громадянина, у виконанні норм та доручень не в повному обсязі або перекрученні їх змісту<sup>1</sup>.

Особливість дисциплінарної відповідальності виражається і у специфічному різновиді стягнень, порядку їх накладення та суб'єкту застосування. Так, за порушення дисципліни на службовців органів місцевого самоврядування можуть бути накладені як загальні види дисциплінарних стягнень передбачені КЗпП (догана, звільнення), так і спеціальні, що пов'язані із особливостями діяльності службовців органів місцевого самоврядування. На службовців державних органів – закріплені у законі «Про державну службу» (зауваження, попередження про неповну службу відповідність, звільнення з посади державної служби). Рішення про накладення на службовця дисциплінарного стягнення приймає суб'єкт призначення у порядку визначеному законом.

Адміністративна відповідальність, як вид юридичної

---

<sup>1</sup> Борцевич П. С. Відповідальність службовця як чинник зміцнення управління державною владою / П. С. Борцевич, Д. О. Блінов // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2013. – № 1. – С. 56-60.

відповідальності, полягає у застосуванні до порушників певних обмежень особистого, майнового та організаційного характеру, як правило, в адміністративному (а не судовому) порядку. Адміністративна відповідальність носить всеохоплюючий характер та застосовується до службовців органів місцевого самоврядування у зв'язку із порушенням встановлених загальнообов'язкових правил – скоєнням адміністративного правопорушення. Своєю загальністю адміністративна відповідальність подібна до кримінальної та відрізняється від дисциплінарної, а також цивільно-правової, в якій відповідальність настає, головним чином, перед суб'єктом договірних і позадоговірних цивільно-правових або трудових відносин. Крім того, особливість цього різновиду юридичної відповідальності полягає і в тому, що суб'єктом накладання (ініціювання) адміністративних стягнень виступає органи або посадові особи, з якими порушник не пов'язаний відносинами підлеглих по роботі чи по службі. Адміністративні стягнення можуть накладатися судом, посадовими особами контролюючих органів державної влади та іншими правомочними органами та їх посадовими особами.

Основним джерелом норм, які встановлюють адміністративну відповідальність публічних службовців, є Кодекс України про адміністративні правопорушення та Закон України «Про запобігання корупції». Склади адміністративних правопорушень, за вчинення яких відповідають службовці органів місцевого самоврядування, містять і інші нормативні акти.

Відмітимо, що адміністративні правопорушення службовцями органів місцевого самоврядування можуть бути вчинені як власними діями, так і шляхом надання неправомірних вказівок підпорядкованим їм службовцям. Окрім протиправної поведінки вираженої в активній формі (дії), адміністративна відповідальність також може наступати і за бездіяльність, наприклад, за невжиття заходів, які входять до кола повноважень службовця органу місцевого самоврядування.

Найбільш суворим різновидом персоніфікованої юридичної відповідальності є відповідальність кримінальна. Вона пов'язана із застосуванням до порушників обмежень найбільш жорсткого характеру. Кримінальна відповідальність публічних службовців настає в разі вчинення ними діянь, що містять всі ознаки складу злочину передбаченого особливою частиною Кримінального кодексу України.

Особливість кримінальної відповідальності публічних службовців полягає в тому, що вони як суб'єкти владних повноважень можуть виступати спеціальними суб'єктами так званих «службових злочинів», яким присвячено окремий XVII розділ Кримінального Кодексу України (ст. 364-370).

Підводячи підсумок ми можемо зазначити, що відповідальність за порушення законодавства про муніципальну службу складається з двох блоків: блоку нормативних актів та процедури застосування санкцій щодо юридичних осіб, та блоку нормативних актів та процедури застосування санкцій щодо фізичних осіб – службовців органів публічного адміністрування.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. Авт. Кол.), В.М.Паращук, В. В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – 2-ге вид., переробл. та допов. – Х.: Право, 2013. – 656 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Аверянов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
3. Баймуратов М. О. Публічна самоврядна (муніципальна) влада в Україні: методологічні підходи до визначення основних ознак // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 4-11.
4. Бахрах Д. Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы / Д. Н. Бахрах // Советское государство и право. – 1996. – № 12. – С. 4-7.
5. Битяк Ю. П. Проблемні питання вдосконалення процесу державного будівництва та місцевого самоврядування в Україні / Ю. П. Битяк // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1 (24). – С. 21-25.
6. Борцевич П. С. Відповідальність службовця як чинник зміцнення управління державною владою / П. С. Борцевич, Д. О. Блінов // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2013. – № 1. – С. 56-60.
7. Булько А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Узд. 3-е, испр., перераб. – М.: Мартин, 2011. – 704 с.
8. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Аверянова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

9. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29-32.

10. Європейська хартія місцевого самоврядування / Рада Європи; Хартія, Міжнародний документ від 15.10.1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_036](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036).

11. Ківалов С. В. Новітні положення Закону України "Про державну службу" 2011 р. / С. В. Ківалов // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.) Ю. П. Аленін [та ін.] ; МОН України; НУ ОЮА. – Одеса : Юрид. л-ра, 2014. – Вип. 73. – С. 7-22.

12. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // Відом. Верховн. Ради України. – 2005. – №№ 35-36, 37. – ст. 446.

13. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/322-08/page>.

14. Конституційне право України: Підручник / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова Думка, 1999. – 676 с.

15. Конституція України, Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

16. Коравченко В. В., Пітник М. В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні (основи муніципального права) : Навч. посібник. – К: Арарат-Центр, 2001. – 176 с.

17. Коросташова І. М. Адміністративно-правова охорона: загально-теоретичні аспекти / Вісник академії митної служби України. Серія «Право». – 2015. – № 2. – С. 66-72.

18. Лазор О. Д., Лазор О. Я. Служба в органах місцевого самоврядування. Науково-практичний коментар. Навчальний посібник. (Публічна служба). 2-е видання. – К.: Дакор, 2007. – 424 с.

19. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI // Відом. Верховн. Ради України. – 2012. – №№ 44-45, 46-47, 48. – ст. 552.

20. Модельний закон про загальні принципи організації місцевого самоврядування СНД; Модель, Міжнародний документ, Закон від 06.12.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997\\_a22/page](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/997_a22/page).

21. Муніципальне право України : Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – Стер. вид. – К.: Юринком Інтер, 2001. – 352 с.

22. Мюллер В. К. Полный англо-русский словарь. 300 000 слов и выражений / В. К. Мюллер. – М.: Эксмо. – 1328 с. – (Библиотека словарей Мюллера).

23. Новейший французско-русский, русско-французский словарь. – Х. : ОФО «Харьковская книжная фабрика им. М. В. Фрунзе», 2005. – 832 с.

24. Погорілко В. Ф. Публічна влада // Юридична енциклопедія: в 6 т. – К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – 280 с.

25. Правознавство [Текст] : підручник / ред. В. В. Копейчиков. – 7-ме вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 736 с.

26. Про громадянство України : Закон України від 18.01.2001 № 2235-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 13. – ст. 65.

27. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відом. Верховн. Ради України. – 2016. – № 4. – ст. 43.

28. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відом. Верховн. Ради України. – 1993. – № 52. – ст. 490.

29. Про дипломатичну службу : Закон України від 20.09.2001 № 2728-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2002. – № 5. – ст. 29.

30. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відом. Верховн. Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056.

31. Про засади державної мовної політики : Закон України від 03.07.2012 № 5029-VI // Відом. Верховн. Ради України. – 2013. – № 23. – ст. 218.

32. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170.

33. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відом. Верховн. Ради України. – 2015. – № 40-41. – ст. 379.

34. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 № 1060-XII // Відом. Верховн. Ради УРСР. – 1991. – № 34. – ст. 451.

35. Про очищення влади: Закон України від 16.09.2014 р. № 1682-VII // Відом. Верховн. Ради України. – 2014. – № 44. – ст. 2041.

36. Про службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 № 2229-XII // Відом. Верховн. Ради України. – 1992. – № 27. – ст. 382.

37. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III // Відом. Верховн. Ради України. – 2001. – № 33. – ст. 175.

38. Про Службу зовнішньої розвідки України : Закон України від 01.12.2005 № 3160-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 8. – ст. 94.

39. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення частини другої статті 12 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" (справа про поєднання посади в місцевій державній адміністрації з мандатом депутата місцевої ради), Рішення від 04.12.2001 № 16-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-01>.

40. Стрілець Ю. П. Дострокове припинення повноважень місцевих рад та відкликання депутатів місцевих рад як форми притягнення їх громадою до політичної відповідальності / Ю. П. Стрілець // Державне будівництво. – 2009. – № 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2009\\_2\\_45](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2009_2_45).

41. Сучасний словник іншомовних слів / Ін-т мовознавства НАНУ. – К.: Довіра, 2006. – 789 с.

42. Хріпливець Д. Є. Удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування / Д. Є. Хріпливець // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 179-184.

43. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 40. – ст. 356.

44. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів : Монографія / М. І. Цуркан. – Х.: Право, 2010 – 216 с.

45. Шаповал В. М. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / Право України. – 2002. – № 3. – С. 48-54.

## АННОТАЦИЯ

### **Гарашук В. Н., Коросташова И. Н. Правовое регулирование прохождения службы и ответственности публичных служащих.**

Доклад состоит из подразделов: «Публичная служба и её правовое регулирование», «Права и ограничения касающиеся службы и служащих органов местного самоуправления» и «Ответственность за нарушение законодательства о публичной службе».

Подраздел «Публичная служба и её правовое регулирование» посвящен общему обзору законодательства, регулирующего основы публичной службы, ее принципы, основания и порядок поступления на службу, критериям разграничения государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Эти вопросы имеют важное значение для регулирования прохождения службы и применения ответственности к публичным служащим.

В разделе «Права и ограничения касающиеся службы и служащих органов местного самоуправления» анализируются общие основы прохождения службы служащими органов местного самоуправления, осуществляется сравнительный анализ их правового статуса со статусом государственных служащих, выделяются специфические черты службы в органах местного самоуправления.

В разделе «Ответственность за нарушение законодательства о публичной службе» анализируется законодательство, устанавливающее ответственность публичных служащих, виды правовой ответственности, к которой могут привлекаться публичные служащие, общие и специфические черты, основания ответственности государственных служащих и служащих органов местного самоуправления.

## SUMMARY

### **Harashchuk V. M., Korostashova I. M. Legal Regulation of Service and Responsibility of Public Servants**

The report consists of subsections: "Public service and its legal regulation", "The rights and restrictions on service and local government officials" and "Responsibility for violation of the legislation on public service".

Subsection "Public service and its legal regulation" is dedicated to the general review of the legislation, which regulated the principles of public service, the grounds and procedure entry into service, criteria of differentiation of public service and service in local government bodies. These questions are important for regulation of service and responsibility in public servants.

In the section "The Rights and Restrictions on Service and Local Government Officials" the general principles of service by local government officials are analyzed, the comparative analysis of their legal status with the status of civil officers is carried out, peculiar features of service in local government bodies are distinguished.

In the section "Responsibility for violation of legislation on public service" analyzes legislation that establishes liability for public officials, types of liability to which public officials may be held, common and specific features grounds of civil servants and local government officials.



**І. М. Балакарєва,**  
*канд. юрид. наук, старший науковий співробітник  
сектору проблем державного управління та адміністративного права  
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України*

## **КОРУПЦІЙНІ РИЗИКИ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ДЕЯКІ АСПЕКТИ**

Ефективна протидія корупції можлива лише тоді, коли вона буде розглядатися як системне явище, що охоплює широкий комплекс соціальних, економічних, організаційних та інших проблем. Тому крім кримінально-правових заходів важливу роль у боротьбі з мають відігравати заходи профілактичного характеру, які полягають у вдосконаленні державного регулювання і контролю у сферах діяльності, схильних до корупційних ризиків.

Виявлення потенційних корупційних ризиків є однією з важливих передумов протидії корупції в системі органів державної влади. Їх оцінка надає можливість визначити недоліки у цій системі, які її викликають корупцію.

Теоретичні та нормативні підходи до визначення поняття. Щодо нормативного підходу, то на сьогоднішній день ця дефініція не знайшла свого нормативного закріплення. Зокрема, не містилось ні в Законах України, що втратили чинність («Про боротьбу з корупцією» 1995 р., «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 р. та 2011 р.), так і в нині чинному Законі України «Про запобігання корупції» 2014 р.<sup>1</sup> У деяких антикорупційних нормативно-правових актах йдеться про корупційні ризики, їх види, без визначення саме поняття.

Лише у підготовлених Міністерством юстиції України методичних рекомендаціях «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування» від 16 жовтня 2013 р. зазначається, що корупційні ризики – це правові,

---

<sup>1</sup> Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. № 356/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – ст. 266; Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056; Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 40. – ст. 404; Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 45. – ст. 691.

організаційні та інші фактори та причини, які породжують, заохочують (стимулюють) корупцію<sup>1</sup>.

У науковій літературі існує декілька підходів до визначення поняття «корупційні ризики». У найбільш широкому аспекті це ризики прояву корупційних явищ та/або виникнення корупційних ситуацій<sup>2</sup>. В свою чергу, І. М. Погрібний та М. М. Новіков визначають корупційний ризик як «фактор, що з'єднує умови та обставини, активізує корупційну ситуацію до корупційно-психологічного стану, спрямованому на корупційну угоду потенційних суб'єктів корупційного правопорушення...»<sup>3</sup>.

Хлус О. вважає, що це «...ситуація, що об'єктивно склалася або суб'єктивно створена, яка може потенційно призвести або реально призводить до вчинення корупційного правопорушення»<sup>4</sup>.

Боднарчук О. Г. у своєму монографічному дослідженні зауважує, що корупційними ризиками є сприятливі умови і обставини, що забезпечують можливість вступу в корупційні відносини для здійснення корупційного правопорушення<sup>5</sup>.

На думку укладачів звіту «Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі», корупційний ризик – це умови виконання своїх повноважень (функцій) учасниками відповідних процедур (суб'єктами правозастосовчої діяльності), що мають реальну чи потенційну можливість впливу на виникнення практик, тобто умови, що мають (чи можуть за певних умов отримувати) корупціогенний характер<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», підготовлені Міністерством юстиції України від 16.10.2013 р. [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.

<sup>2</sup> Дементьева И. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти [Электронный ресурс] / И. Н. Дементьева // Проблемы развития территории. – Вып. 2 (58). – 2012. – С. 75–85. – Режим доступа : <http://www.cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-korrupcionnyh-riskov-v-regionalnyh-organah-gosudarstvennoy-vlasti>. – С. 76.

<sup>3</sup> Погрібний І. М. Щодо ознак корупційних ризиків у законопроектній діяльності / І. М. Погрібний, М. М. Новіков // Право і суспільство. — 2014. — № 6–2. — Частина 3. — С. 146–154. — С. 150.

<sup>4</sup> Хлус А. Коррупционные риски в сфере образования, пути их выявления и устранения / А. Хлус // Законность и правопорядок. – 2013. — № 2 (26). — С. 38–42. — С. 38.

<sup>5</sup> Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України : монографія / О. Г. Боднарчук. – К. : «Центр учбової літератури», 2016. – 462с. – С. 158.

<sup>6</sup> Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі [Електрон. ресурс] / [М. В. Буроменський, О. В. Сердюк, І. М. Осика та ін.]; Інститут прикладних гуманітарних

На думку Яцків І. І., корупційний ризик – це ймовірність вчинення корупційних діянь та їх наслідки за конкретний проміжок часу<sup>1</sup>.

Дементьєва І. М. пропонує узагальнений варіант дефініції «корупційні ризики», розглядаючи її як закладені в системі державного та муніципального управління можливості для дії/бездіяльності посадових осіб з метою незаконного вилучення матеріальної та іншої вигоди при виконанні своїх посадових повноважень і завдають шкоди державним та громадським інтересам<sup>2</sup>.

Більшість вчених під корупційним ризиком одногослоно розуміють сукупність правових, організаційних та інших факторів і причин, які породжують, заохочують (стимулюють) осіб до скоєння корупційних правопорушень під час виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування<sup>3</sup>.

Актуального значення набувають і питання класифікації корупційних ризиків. Так, Забрда Д. Г. виокремлює корупційні ризики залежно від сфери існування (державні закупівлі, надання адміністративних послуг, приватизація тощо); поширеності (загальні для усієї публічної адміністрації, характерні для окремих органів публічної влади); характеру подальшого розвитку корупційної ситуації (ті, що мотивують активну корупційну поведінку, корупційну бездіяльність); порядку усунення (ті, що можуть бути усунуті

---

досліджень, МАКонсалтинг. – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 220 с. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Technical%20Papers/UPAC/System%20Studies/344-UPAC\\_Corruption%20risks%20in%20criminal%20process\\_uk.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Technical%20Papers/UPAC/System%20Studies/344-UPAC_Corruption%20risks%20in%20criminal%20process_uk.pdf). – с. 11.

<sup>1</sup> Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Яцків. – К., 2011. – 16 с. – С. 13.

<sup>2</sup> Дементьєва І. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти [Электронный ресурс] / И. Н. Дементьєва // Проблемы развития территории. – Вып. 2 (58). – 2012. – С. 75–85. – Режим доступа : <http://www.cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-korruptsionnyh-riskov-v-regionalnyh-organah-gosudarstvennoy-vlasti>. – С. 78.

<sup>3</sup> Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні [Електронний ресурс] / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.; І. Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. : Москаленко О.М. ФОП, 2009. – 196 с. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/21894>. – С. 8; Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави [Електронний ресурс] / Ю. Дмитрієв // Вісник. Право знати все про податки і збори : інформаційно-аналітичний журнал. – 2015. – 10 квітня. – № 14. — Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>; Забрда Д. Г. Державна антикорупційна політика в Україні : теорія, правова основа, інституалізація : монографія / Д. Г. Забрда. – Сімферополь : КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2013. — 368 с. – С. 82.

адміністративно-управлінськими заходами; потребують внесення змін у законодавчі або нормативно-правові акти); ступеня об'єктивізації – наявний; потенційний<sup>1</sup>.

За охопленням, на думку деяких вчених, корупційні ризики поділяються на загальнодержавні, регіональні й локальні<sup>2</sup>. Зокрема, Яцків І. І. зазначає, що у загальнодержавній сфері такий ризик має свої підвиди: (а) у системі виборних органів та серед високо посадовців органів державної влади і управління, правоохоронних органів, органів правосуддя; (б) у системі формування та призначення кадрів на посади в публічній сфері; (в) в економічній сфері; (г) у системі специфічних корупційних проявів («м'якої корупції») тощо<sup>3</sup>.

Коваленко Ю. В. у своєму дисертаційному дослідженні вказує, що за змістом корупційні ризики поділяються на фінансові, технологічні і операційні тощо<sup>4</sup>.

Загалом, науковці виокремлюються дві групи корупційних ризиків: внутрішні (інституційні) та зовнішні (загальносистемні). Інституційні (внутрішні) корупційні ризики – це фактори, що негативно впливають на поведінку публічного службовця, перетворюючи її у корупційну, та усунення яких належить до компетенції адміністративного органу, в якому працює (або який очолює) такий службовець, загальносистемні ж – ті, що пов'язані з загальними недоліками публічної адміністрації<sup>5</sup>.

У роз'ясненні Міністерства юстиції України від 12 квітня 2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» наводиться така класифікація корупційних ризиків: «За поширеністю корупційні

---

<sup>1</sup> Заброта Д. Г. Державна антикорупційна політика в Україні : теорія, правова основа, інституалізація : монографія / Д. Г. Заброта. – Сімферополь : КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2013. — 368 с. – С. 82.

<sup>2</sup> Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах державної митної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Коваленко. – Київ, 2011. – 20 с. – С. 5; Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Яцків. – К., 2011. – 16 с. – С. 13.

<sup>3</sup> Яцків І. І. Там само. – С. 13.

<sup>4</sup> Коваленко Ю. В. Там само. – С. 15.

<sup>5</sup> Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави [Електронний ресурс] / Ю. Дмитрієв // Вісник. Право знати все про податки і збори : інформаційно-аналітичний журнал. – 2015. – 10 квітня. – № 14. — Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>.

ризика в діяльності державних службовців можна розташувати в такому порядку:

- недоброчесність державних службовців;
- виникнення конфлікту інтересів;
- безконтрольність з боку керівництва;
- наявність дискреційних повноважень»<sup>1</sup>.

На думку експертів, недоброчесність поведінки державних службовців не випадково посідає перше місце. Етико-психологічні аспекти та соціально правові фактори мають досить великий вплив на сумлінність державних службовців при виконанні останніми посадових обов'язків, оскільки державний службовець завжди приймає рішення передусім на підставі власного досвіду, ставлення до виконуваної роботи, а також ґрунтуючись на особистих переконаннях і персональному соціально-матеріальному становищі. До того ж під час добору осіб на посаду державного службовця одним із вагомих критеріїв є, зокрема, така моральна риса, як доброчесність (чесність, моральність, добропорядність)<sup>2</sup>.

Від ціннісних основ державно-управлінської діяльності, етичної обґрунтованості прийняття управлінських рішень, моральних якостей державних службовців, рівня їх етичної культури залежить ступінь довіри до владних структур, націленість діяльності органів державної управління на побудову демократичної держави, реалізацію принципів гуманізму, соціальної справедливості, прозорості, дотримання прав людини. Етика державного службовця має вагому антикорупційну спрямованість.

Ключовим моментом для побудови професійної етики є усвідомлення призначення професії в суспільстві, соціальних функцій, які повинні виконувати професіонали, іншими словами – усвідомлення місії професії.

Запровадження моральних цінностей набувають через “етизацію” поведінки службовців, тобто створення морально-етичних засад функціонування публічної служби. У свою чергу, створення кодексу

---

<sup>1</sup> Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

<sup>2</sup> Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

поведінки публічних службовців є одним із магістральних напрямів удосконалення адміністративної культури існуючої генерації управлінців.

Зазвичай етичні норми постають у вигляді друкованих матеріалів, які розроблені спеціально створеними комітетами із етики, описують систему та правила ділового спілкування та етичної поведінки, яких мають притримуватися всі працівники даної сфери та конкретної установи.

Предметом регулювання етичних кодексів поведінки є права, обов'язки, принципи, основні якості публічних службовців, а також порядок обробки та опрацювання конфіденційної службової інформації. Метою таких кодексів є встановлення для всіх публічних службовців уніфікованих правил службової поведінки.

Необхідно відзначити, що прийнято цілу низку міжнародно-правових актів, спрямованих на встановлення правил добросовісної поведінки. Так, стаття 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року встановлює вимогу щодо розробки та прийняття країнами-учасницями кодексів або стандартів поведінки посадових осіб для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій. З метою боротьби з корупцією кожна країна-учасниця заохочує, *inter alia*, невідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб згідно з основоположними принципами своєї правової системи. Установлюється можливість вжиття, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, дисциплінарних або інших заходів стосовно державних посадових осіб, які порушують кодекси або стандарти, установлені згідно із цією статтею<sup>1</sup>.

Доцільно також зазначити, що Конвенція ООН проти корупції у статті 8 «Кодекси поведінки державних посадових осіб» містить норму про зобов'язання державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб. Тобто дана норма відносить до етичних вимог й

---

<sup>1</sup> Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 49. – С. 2048.

положення про обов'язкове декларування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Необхідно звернути увагу й на Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, який міститься в додатку до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї від 12 грудня 1996 р.<sup>1</sup>.

Згідно з загальними принципами цього документа, державна посада – це посада, наділена довірою, яка передбачає зобов'язання діяти в інтересах держави. Тому державні посадові особи виявляють абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади. Державні посадові особи виконують свої обов'язки і функції компетентно і ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною добросовістю. Вони постійно прагнуть того, щоб забезпечити найефективніше і вміле розпорядження державними ресурсами, за які вони несуть відповідальність. Ці особи уважні, справедливі і неупереджені при виконанні своїх функцій і, зокрема, у своїх відносинах з громадськістю. Вони ніколи не надають будь-яку неправомірну перевагу будь-якій групі осіб або окремій особі, не допускають дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживають іншим чином наданими їм повноваженнями та владою.

Не менш активною є діяльність у цій сфері на рівні Ради Європи. Підхід цієї організації до боротьби з корупцією має три взаємопов'язаних аспекти: вироблення загальноєвропейських норм та стандартів, контроль за їх дотриманням, а також надання технічної допомоги державам та регіонам<sup>2</sup>. Рада Європи розробила кілька міжнародно-правових документів у цій сфері: Двадцять принципів боротьби з корупцією 1997 р. й Модельний кодекс поведінки для державних службовців 2000 р.

У Резолюції (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 6 листопада 1997 р.

---

<sup>1</sup> Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. [Електронний ресурс] // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію – К. : Школяр, 1999. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_788).

<sup>2</sup> Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції : лист Міністерства юстиції України від 22.06.2011 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>.

закріплено: «...Гарантувати, що правила, які стосуються прав і обов'язків посадових осіб, містять вимоги боротьби з корупцією і забезпечують відповідні та ефективні дисциплінарні заходи; просувати подальшу специфікацію поведінки, очікуваного від публічних посадових осіб відповідними засобами, такими, як кодекси поведінки»<sup>1</sup>.

Заслуговує на увагу й Модельний кодекс поведінки державних службовців, який є додатком до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців<sup>2</sup>. Завданням цього Кодексу є чітке визначення стандартів честі та поведінки, яких повинні дотримуватись державні службовці, надання допомоги їм у дотримванні цих стандартів і інформування громадськості про те, на яку поведінку державних службовців вона може сподіватись.

Відповідно до ст. 4 державний службовець повинен здійснювати свої повноваження відповідно до закону, і тих законних вимог і етичних стандартів, що стосуються його функцій, а також повинен діяти політично нейтрально і не намагатись створювати перешкоди щодо законної політики, рішень і дій державної влади.

За статтями 5 і 6 Модельного кодексу, державний службовець зобов'язаний віддано служити законно сформованій державній, регіональній та місцевій владі. Він повинен бути чесним, безстороннім і ефективним і виконувати свої повноваження найкращим можливим чином, виходячи з його чи її навиків, чесності та розуміння, беручи до уваги публічні інтереси і ті обставини, що стосуються справи.

Державний службовець повинен бути ввічливим і у своїх стосунках з громадянами, яким він служить, і у своїх стосунках з керівниками, колегами і підлеглими. Під час виконання своїх повноважень, він не повинен діяти легковажно, на шкоду інтересам будь-якої особи, групі або органу і повинен брати до уваги права,

---

<sup>1</sup> Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06.11.1997 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_845](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_845).

<sup>2</sup> Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [Електронний ресурс] // Комітет Верхов. Ради України з питань запобігання і протидії корупції : офіц. веб-портал. – Режим доступу : [http://crimrecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jse ssid=C75D14A4396DDB62F4F19 6E8FD76B58E?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimrecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jse ssid=C75D14A4396DDB62F4F19 6E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352).



обов'язки та відповідні інтереси всіх інших.

Етична поведінка публічних службовців ґрунтується на принципах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, визначених Законами України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», а також загальних вимогах до поведінки цих осіб, визначених Законом України «Про запобігання корупції».

Закон про запобігання корупції містить розділ VI, присвячений правилам етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, норми якого є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики<sup>1</sup>. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Представляючи державу чи територіальну громаду, ці особи мають діяти виключно в їх інтересах. Законом передбачено принципи політичної нейтральності (ст. 40), неупередженості (ст. 41), компетентності та ефективності виконання службових повноважень та професійних обов'язків (ст. 42), нерозголошення інформації (ст. 43), утримання від виконання незаконних рішень чи доручень (ст. 44)<sup>2</sup>.

Згідно зі ст. 4 Закону України «Про державну службу» державна служба здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним

---

<sup>1</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056.

<sup>2</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056.

службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) добросовісності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – призначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів<sup>1</sup>.

Відповідно до статті 4 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» встановлено, що служба в органах місцевого самоврядування здійснюється на таких основних принципах:

- 1) служіння територіальній громаді;
- 2) поєднання місцевих і державних інтересів;
- 3) верховенства права, демократизму і законності;

---

<sup>1</sup> Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

- 4) гуманізму і соціальної справедливості;
- 5) гласності;
- 6) пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- 7) рівних можливостей доступу громадян до служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням їх ділових якостей та професійної підготовки;
- 8) професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі;
- 9) підконтрольності, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків;
- 10) дотримання прав місцевого самоврядування;
- 11) правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування;
- 12) захисту інтересів відповідної територіальної громади;
- 13) фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету;
- 14) самостійності кадрової політики в територіальній громаді<sup>1</sup>.

Моральні засади діяльності державних службовців регулюються також Правилами етичної поведінки, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України 11 лютого 2016 р., та Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби 5 серпня 2016 р.<sup>2</sup>.

Правила етичної поведінки державних службовців регулюють моральні засади діяльності державних службовців та полягають у дотриманні принципів етики державної служби. Згідно з ними, державні службовці у своїй діяльності керуються принципами етики державної служби, що ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу та запобігання корупції, а саме: (1) служіння державі і суспільству; (2) гідної поведінки; (3)

---

<sup>1</sup> Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

<sup>2</sup> Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 74. – Ст. 2493; Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України 11.02.2016 р. № 65 // Офіц. вісник України. – 2016. – № 15. – Ст. 592.

добросовісності; (4) лояльності; (5) політичної нейтральності; (6) прозорості і підзвітності; (7) сумлінності.

Під гідною поведінкою розуміється прояв поваги до гідності інших осіб; ввічливість та дотримання високої культури спілкування; доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами; недопущення, у тому числі поза державною службою, дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Добросовісність державного службовця передбачає спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами; неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами; нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій<sup>1</sup>.

Наказом Національного агентства України з питань державної служби 5 серпня 2016 р. № 158 затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Ці правила є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків<sup>2</sup>.

Зокрема, відповідно до пп. 5 та 6 цього наказу, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальноновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури

---

<sup>1</sup> Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України 11.02.2016 р. № 65 // Офіц. вісник України. – 2016. – № 15. – Ст. 592.

<sup>2</sup> Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 74. – Ст. 2493.

спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог.

Ці особи зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій<sup>1</sup>.

Специфічну групу нормативних актів утворюють галузеві правила поведінки, наприклад, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, затверджений наказом Генерального прокурора України від 28 листопада 2012 року № 123; Кодекс доброчесної поведінки, затверджений наказом Державного агентства автомобільних доріг України від 3 липня 2015 р. № 150; Правила етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, від 28 квітня 2016 р. № 326, тощо<sup>2</sup>.

Відповідно до останнього, доброчесність передбачає:

– спрямованість дій на захист публічних інтересів, пріоритет загального блага громадян над особистими, приватними або корпоративними інтересами;

– неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; недопущення конфлікту між публічними й особистими

---

<sup>1</sup> Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 74. – Ст. 2493.

<sup>2</sup> Про затвердження Кодексу доброчесної поведінки : наказ Державного агентства автомобільних доріг України від 03.07.2015 р. № 150 [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0150850-15>; Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123 [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Генеральної прокуратури України. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992); Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.04.2016 р. № 326 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 49. – Ст. 1764.

інтересами;

– нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням працівниками МВС своїх обов'язків, у тому числі після припинення своєї діяльності (крім випадків, установлених законом);

– недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих фізичних та юридичних осіб, політичних партій, громадських і релігійних організацій.

Як вказується у Законі України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», істотно зміцнити резистентність публічної служби проявам корупції, а також довіру до неї з боку громадян можуть перевірки на доброчесність: імітація ситуацій, подібних тим, що виникають у повсякденній діяльності публічного службовця, з метою перевірки доброчесності поведінки службовця за певних обставин<sup>1</sup>.

Наприклад, відповідно до ч. 5 ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» прокурор зобов'язаний щорічно проходити таємну перевірку доброчесності. Таємну перевірку доброчесності прокурорів Генеральної прокуратури України, регіональних і місцевих прокуратур проводять підрозділи внутрішньої безпеки в порядку, затвердженому Генеральним прокурором України.

Порядок проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України та анкета доброчесності затверджено наказом Генеральної прокуратури України від 16 червня 2016 р. № 205<sup>2</sup>. Анкета передбачає питання про:

(а) вчинення дій, що порочать звання прокурора і можуть викликати сумнів у об'єктивності, неупередженості та незалежності, у чесності та непідкупності органів прокуратури;

(б) своєчасність та достовірність декларування майна, доходів, видатків і зобов'язань фінансового характеру у порядку, встановленому Законами України «Про засади запобігання і протидії

---

<sup>1</sup> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

<sup>2</sup> Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 р. № 205 [Електронний ресурс] // Генеральна прокуратура України : офіц. веб-портал. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html>.

корупції», «Про запобігання корупції»;

(в) відповідність рівня життя наявному майну і одержаним доходам;

(г) відсутність корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та обмежень, передбачених законодавством у сфері запобігання корупції;

(д) відсутність конфлікту інтересів;

(е) сумлінне виконання обов'язків прокурора та неухильне дотримання Присяги працівника прокуратури;

(є) відсутність заборон, передбачених Законом України «Про очищення влади».

Доцільно зауважити, що такі перевірки мають проводитися з метою забезпечення професійної невідчужуваності, запобігання корупції серед публічних службовців, перевірки дотримання ними своїх посадових обов'язків, етичних стандартів поведінки, виявлення, оцінки та усунення чинників, що призводять до корупції. У той же час такі перевірки можуть мати характер провокації надання неправомірної вигоди і тому не можуть бути підставою для початку кримінального провадження. З метою забезпечення дотримання прав людини у зв'язку з проведенням таких перевірок порядок їх проведення слід визначити законом.

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону про запобігання корупції на Національне агентство з питань запобігання корупції покладено повноваження:

– зі здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівнянних до них осіб;

– 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 порівнянних до них осіб.

Національне агентство з метою виконання покладених на нього повноважень має право вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання

конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом, а також отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень.

Отже на сьогодні створено інституційну інфраструктуру забезпечення дотримання етичних стандартів, а також орган влади, відповідальний за моніторинг впровадження етичних стандартів поведінки публічних службовців та вироблення відповідної державної політики.

З правилами етичної поведінки особа ознайомлюється під час прийняття на державну службу та зобов'язана їх дотримуватися, що враховується під час проведення щорічного оцінювання їх службової діяльності.

За порушення правил державні службовці несуть дисциплінарну відповідальність відповідно до закону про державну службу. Керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про такі порушення в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов'язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

Відповідно до п. 2 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» порушення правил етичної поведінки державних службовців визнається дисциплінарним проступком. У разі допущення державним службовцем такого дисциплінарного проступку, суб'єкт призначення або керівник державної служби може попередити такого державного службовця про неповну службу відповідність.

Згідно Закону про запобігання корупції у випадках виявлення порушення вимог щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або інших порушень Національне агентство



вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності.

Припис Національного агентства є обов'язковим для виконання. Про результати виконання припису Національного агентства посадова особа, якій його адресовано, інформує Національне агентство упродовж десяти робочих днів з дня одержання припису. Порядок внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції затверджено рішенням від 9 червня 2016 р. № 5<sup>1</sup>.

Припис Національного агентства оформляється у двох примірниках. Один примірник припису залишається в Національному агентстві, а інший вручається під підпис або надсилається поштою рекомендованим поштовим відправленням з повідомленням про вручення керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Проект припису Національного агентства готується уповноваженою особою Національного агентства, яка виявила порушення, та вноситься на найближче засідання Національного агентства після виявлення та фіксації порушення.

Контроль за своєчасністю та повнотою виконання вимог, зазначених у приписі Національного агентства, здійснює уповноважена особа Національного агентства, яка виявила порушення, чи інша уповноважена особа Національного агентства, на яку покладено контроль за його виконанням.

У разі невиконання припису Національного агентства протягом десяти робочих днів з дня його надсилання (вручення) уповноважена особа Національного агентства складає протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 188-46 КУпАП, за невиконання припису.

З метою припинення порушення вимог Законів України «Про запобігання корупції», «Про політичні партії в Україні» та усунення його наслідків Національне агентство повторно видає припис. При

---

<sup>1</sup> Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 № 5 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 62. – Ст. 2128.

повторному невиконанні припису уповноважена особа складає протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 188-46 КУпАП.

Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що етичні норми для державної служби мають бути чіткими та зрозумілими. Державні службовці повинні знати основні принципи і норми, якими вони мають послуговуватися в повсякденній роботі, та межі допустимої поведінки. Цього можна досягти шляхом постійного інформування та викладення зазначених етичних норм і принципів державної служби. Крім того, етичні норми мають бути відображені в правовій системі, яка є основою для доведення мінімальних обов'язкових норм і принципів поведінки до відома кожного державного службовця. Корупції можна запобігти лише тоді, коли кожний державний службовець почне відчувати свою відповідальність за досягнення загальної мети створення вільного від корупції державного органу і держави в цілому.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України : монографія / О. Г. Боднарчук. – К. : «Центр учбової літератури», 2016. – 462с.
2. Дементьева И. Н. Исследование коррупционных рисков в региональных органах государственной власти [Электронный ресурс] / И. Н. Дементьева // Проблемы развития территории. – Вып. 2 (58). – 2012. – С. 75–85. – Режим доступа : <http://www.cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-korrupsionnyh-riskov-v-regionalnyh-organah-gosudarstvennoy-vlasti>.
3. Дмитрієв Ю. Корупційні ризики у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави [Електронний ресурс] / Ю. Дмитрієв // Вісник. Право знати все про податки і збори : інформаційно-аналітичний журнал. – 2015. – 10 квітня. – № 14. — Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/8207>.
4. Заброда Д. Г. Державна антикорупційна політика в Україні : теорія, правова основа, інституалізація : монографія / Д. Г. Заброда. – Сімферополь : КРП «Видавництво «Кримнавчпеддержвидав», 2013. — 368 с.

5. Коваленко Ю. В. Адміністративно-правові засоби протидії корупції в органах державної митної служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. В. Коваленко. – Київ, 2011. – 20 с. – С. 15.

6. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 49. – С. 2048.

7. Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>.

8. Корупційні ризики в кримінальному процесі та судовій системі [Електрон. ресурс] / [М. В. Буроменський, О. В. Сердюк, І. М. Осика та ін.]; Інститут прикладних гуманітарних досліджень, МАКонсалтинг. – К. : Москаленко О. М. ФОП, 2009. – 220 с. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Technical%20Papers/UPAC/System%20Studies/344-UPAC\\_Corruption%20risks%20in%20criminal%20process\\_uk.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Technical%20Papers/UPAC/System%20Studies/344-UPAC_Corruption%20risks%20in%20criminal%20process_uk.pdf). – с. 11

9. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно-наглядової діяльності в Україні [Електронний ресурс] / [І. Коліушко, В. Тимошук, О. Банчук та ін.; І. Бекешкіна]; Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». – К. : Москаленко О.М. ФОП, 2009. – 196 с. – Режим доступу : <http://old.minjust.gov.ua/21894>.

10. Методичні рекомендації «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування», підготовлені Міністерством юстиції України від 16.10.2013 р. [Електронний ресурс] // Верхов. Рада України : офіц. веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13>.

11. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. [Електронний ресурс] // Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію – К. : Школяр, 1999. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_788).

12. Погрібний І. М. Щодо ознак корупційних ризиків у законопроектній діяльності / І. М. Погрібний, М. М. Новіков // Право і суспільство. — 2014. — № 6–2. — Частина 3. — С. 146–154.

13. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 р. №

356/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 34. – ст. 266.

14. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відом. Верхов. Ради України. – 2016. – № 4. – Ст. 43.

15. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – ст. 2056.

16. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України від 14.10.2014 р. № 1699-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

17. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. № 3206-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 40. – ст. 404.

18. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2009. – № 45. – ст. 691.

19. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 74. – Ст. 2493.

20. Про затвердження Кодексу доброчесної поведінки : наказ Державного агентства автомобільних доріг України від 03.07.2015 р. № 150 [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/v0150850-15>.

21. Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури : наказ Генерального прокурора України від 28.11.2012 р. № 123 [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Генеральної прокуратури України. – Режим доступу: [http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=113992](http://www.gp.gov.ua/ua/kodet.html?_m=publications&_t=rec&id=113992).

22. Про затвердження Порядку оформлення протоколів про адміністративні правопорушення та внесення приписів Національним агентством з питань запобігання корупції : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 09.06.2016 № 5 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 62. – Ст. 2128.

23. Про затвердження Порядку проведення таємної перевірки доброчесності прокурорів в органах прокуратури України : наказ Генеральної прокуратури України від 16.06.2016 р. № 205

[Електронний ресурс] // Генеральна прокуратура України : офіц. веб-портал. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua/ua/nddek.html>.

24. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : постанова Кабінету Міністрів України 11.02.2016 р. № 65 // Офіц. вісник України. – 2016. – № 15. – Ст. 592.

25. Про затвердження Правил етичної поведінки працівників апарату Міністерства внутрішніх справ України, територіальних органів, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.04.2016 р. № 326 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 49. – Ст. 1764.

26. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

27. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Про двадцять принципів боротьби з корупцією» від 06.11.1997 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_845](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_845) .

28. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [Електронний ресурс] // Комітет Верхов. Ради України з питань запобігання і протидії корупції : офіц. веб-портал. – Режим доступу : [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352).

29. Участь України в міжнародному співробітництві у сфері запобігання та протидії корупції : лист Міністерства юстиції України від 22.06.2011 р. [Електронний ресурс] // Офіц. веб-портал Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0042323-11>.

30. Хлус А. Коррупционные риски в сфере образования, пути их выявления и устранения / А. Хлус // Законность и правопорядок. – 2013. — № 2 (26). — С. 38– 42.

31. Яцків І. І. Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. І. Яцків. – К., 2011. – 16 с.

## АННОТАЦИЯ

### **Балакарева И. М. Коррупционные риски в системе органов государственной власти: некоторые аспекты.**

Выявление потенциальных коррупционных рисков является одной из важных предпосылок противодействия коррупции в системе органов государственной власти. Их оценка позволяет определить недостатки в этой системе, которые и вызывают коррупцию.

В докладе рассмотрены теоретические и нормативные подходы к определению понятия «коррупционный риск», а также освещены вопросы классификации коррупционных рисков. По распространенности в деятельности государственных служащих первое место среди коррупционных рисков занимает недосовестность государственных служащих.

Исследован ряд международно-правовых актов и нормативно-правовых актов Украины, направленных на установление правил должного поведения публичных служащих.

## SUMMARY

### **Balakaryeva I. M. The Corruption Risks in the System of Public Authorities: Some Aspects.**

Identification of potential corruption risks is one of the important prerequisites for counteracting corruption in the system of state authorities. Their assessment allows identify shortcomings in the system that causes the corruption.

The paper examines the theoretical and normative approaches to the definition of "corruption risk" and highlights the issues of classification of the corruption risks. The first place among the corruption risks in the activity of state officials takes their unprincipled behavior.

The paper examines a number of international legal as well as normative legal acts of Ukraine aimed at establishing the rules of fair conduct of public officials.

**В. О. Спасенко**

*канд. юрид. наук, науковий співробітник  
сектору проблем державного управління та адміністративного права  
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України*

## **ДО ПИТАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**

З огляду на реформаційні процеси в Україні у сфері запобігання корупції залишаються невирішеними питання правозастосування. Особливо актуальним постає питання запобігання корупції в органах державної влади.

Проблемами, пов'язаними із суспільними відносинами, які виникають у сфері корупції, займаються відомі вчені такі, як В. І. Бенедик, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, С. М. Клімова, В. В. Лунєєв, В. В. Мартиновський, В. Я. Настюк, О. Є. Панфілов, Н. Б. Писаренко, М. І. Хавронюк та ін. Незважаючи на те, що проблематика протидії корупції була предметом наукових розробок багатьох вчених, вона й досі залишається актуальною, адже розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сучасному етапі розвитку держави.

Як слушно зазначає В. М. Гарашук, докорінна зміна економічної формації, політичні та соціальні потрясіння, які завжди супроводжують руйнування старих устоїв, первинне накопичення капіталу в 90-х роках минулого століття (часто відверто протизаконними способами), спровокували стрімке зростання корупційних відносин в Україні. Ці відносини поширилися настільки, що стали загрожувати існуванню самої держави. Корупція перероджує державний апарат, призводить до того, що чиновництво перестає виконувати своє основне завдання – служити народові, суспільству, забезпечувати реалізацію конституційних прав громадян. Подолати такий стан можливо лише кардинальними засобами. Саме тому боротьба з корупцією розглядається у нашому суспільстві як одне з найголовніших його завдань<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Гарашук В. М. Становлення корупційних відносин в Україні / В. М. Гарашук // Корупція в Україні: питання протидії / І. М. Балакарєва, В. І. Бенедик, В. М. Гарашук, Я. С. Зелінська, В. В. Мартиновський, Н. Б. Писаренко, В. О. Спасенко. – Х., 2015. – 157 с. – С. 9.

За даними досліджень, саме корупція є однією з причин, що призвела до масових протестів в Україні наприкінці 2013 року – на початку 2014 року. Згідно з результатами дослідження "Барометра Світової Корупції" (Global Corruption Barometer), проведеного міжнародною організацією Transparency International у 2013 році, 36 відсотків українців були готові вийти на вулицю, протестуючи проти корупції. За результатами проведеного Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) наприкінці 2013 року дослідження громадської думки, корупція вже входила до переліку найбільших проблем населення і викликала особливе занепокоєння у 47 відсотків громадян. За даними досліджень Індексу сприйняття корупції, що проводяться Transparency International, українці вважають свою державу однією з найбільш корумпованих у світі: у 2012 і 2013 роках держава займала 144 місце із 176 країн, в яких проводилися дослідження<sup>1</sup>.

Необхідність невідкладного подолання корупції обумовлюється тим, що вона за ефектом ланцюгової реакції породжує цілий спектр інших системних проблем:

(а) загрожує верховенству права, моралі суспільства, стабільності демократичних процесів;

(б) підриває основи державного управління;

(в) порушує принципи рівності та соціальної справедливості;

(г) породжує латентну монополізацію ринку й підриває правові основи вільної, добросовісної конкуренції;

(д) призводить до перекосів в оптимальному поєднанні методів адміністративного регулювання й ринкового саморегулювання на всіх рівнях влади та управління<sup>2</sup>.

Слід зазначити, що в умовах активного розвитку антикорупційного законодавства на практиці досить часто виникають проблеми з його правозастосування. Перш за все варто розглянути питання щодо порушень порядку подання декларацій.

Відповідно до Кодексу України про адміністративні

---

<sup>1</sup> Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.

<sup>2</sup> Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Щегорцова // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_40).



правопорушення (далі – КУпАП) порушення порядку подання декларації ототожнюється із несвоєчасним поданням декларації. Стаття 172-6 КУпАП передбачає відповідальність за порушення вимог фінансового контролю, а саме:

- ч. 1 несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ч. 2 неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни у майновому стані – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

- ч. 3. дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік;

- ч. 4 подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян<sup>1</sup>.

Варто підкреслити, що несвоєчасне подання декларації – це подання декларації після закінчення встановленого строку. Відповідно до ч.1 ст. 45 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством. Тобто своєчасним вважається подання декларації у період від 1 січня до 1 квітня кожного року.

---

<sup>1</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України "Про запобігання корупції" зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування<sup>1</sup>.

Актуальним видається питання притягнення осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, до відповідальності за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП, яка встановлює, що подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, – тягне за собою накладення штрафу від однієї тисячі до двох тисяч п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян<sup>2</sup>. При цьому, суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, які відповідно до частин першої та другої статті 45 Закону України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 р. № 1700-VII зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Відповідно до норм Закону України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 р. № 1700-VII до таких осіб належать: особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані щорічно до 1 квітня подавати шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (далі – декларація), за минулий рік за формою, що визначається Національним агентством. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті "а" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, які припиняють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, подають декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за період, не охоплений раніше поданими деклараціями.

Пункт 1, підпункт "а" пункту 2 частини першої статті 3 Закону України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 р. № 1700-VII до таких суб'єктів відносить:

---

<sup>1</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р., № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

- особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);

д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та

реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

ж) члени Центральної виборчої комісії;

з) поліцейські;

и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

- особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті<sup>1</sup>.

Варто наголосити, що згідно з пунктом 7 частини першої статті 46 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, у декларації зазначаються доходи суб'єкта декларування та членів його сім'ї, які були отримані або нараховані упродовж звітного періоду. При цьому доходи включають:

- заробітну плату (грошове забезпечення), отриману як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом;

- гонорари та інші виплати згідно з цивільно-правовими правочинами;

- дохід від підприємницької або незалежної професійної діяльності; дохід від надання майна в оренду (користування);

- дивіденди;

- проценти, бонуси, нараховані у грошовій формі;

- роялті;

- страхові виплати;

- виграші (призи) у лотерею чи в інші розіграші, у букмекерському парі, у парі тоталізатора;

- призи (виграші) у грошовій формі, одержані за перемогу та/або участь в аматорських спортивних змаганнях;

- благодійну допомогу;

- пенсію;

- спадщину;

---

<sup>1</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р., № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

- доходи від відчуження цінних паперів чи корпоративних прав; подарунки;
- інші доходи<sup>1</sup>.

При цьому, подарунки вважаються доходом незалежно від того, у якій формі вони отримуються – у формі грошових коштів або в іншій формі. Відповідно до статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. № 1700-VII, подарунок – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової<sup>2</sup>.

Слід звернути увагу, що вартість подарунків у формі, іншій ніж грошова, відображається станом на дату їх отримання суб'єктом декларування або членом його сім'ї. Тобто, протлумачивши положення законодавства, можна зробити висновок про обов'язок суб'єкта декларування визначити вартість подарунка в момент його отримання та перевіряти, чи не перевищує така вартість встановлені законом межі декларування подарунка.

Зазначені вище положення чинного законодавства відповідають нормам міжнародно-правових актів. Зокрема, у пункті 5 статті 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. (ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року № 251) наголошено на тому, що кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, в тому числі і про суттєві дарунки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів<sup>3</sup>.

Відповідно до чинного законодавства України зазначення в декларації завідомо недостовірних відомостей може тягнути за собою дисциплінарну, адміністративну або кримінальну відповідальність. Стаття 65 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р.

---

<sup>1</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р., No 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – No 87. – Ст. 2474.

<sup>2</sup> Там само.

<sup>3</sup> Конвенція ООН проти корупції : Міжнародний документ від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 506.

№ 1700-VII<sup>1</sup> встановлює, що за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи, зазначені в частині першій статті 3 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку. При цьому у названому Законі зазначається, що особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Адміністративна відповідальність передбачена статтею 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 250 мінімальних заробітних плат<sup>2</sup>.

Стаття 366-1 Кримінального кодексу України передбачає кримінальну відповідальність за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації. Відповідальність за цією статтею за подання суб'єктом декларування завідомо недостовірних відомостей у декларації стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, настає у випадку, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму понад 250 мінімальних заробітних плат. У разі подання завідомо недостовірних відомостей стосовно майна або іншого об'єкта декларування, що має вартість, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму менше 100 мінімальних заробітних плат, до суб'єкта декларування може бути застосовано дисциплінарну відповідальність<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р., № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.

<sup>2</sup> Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

<sup>3</sup> Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

Якщо адміністративна і кримінальна відповідальність виключають одна одну, то дисциплінарна є наслідком притягнення особи до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Зазначені питання в цілому відповідають Конституції України, згідно ст. 61 якої ніхто не може бути двічі притягнений до юридичної відповідальності одного виду за одне й те саме правопорушення. Питання щодо справедливості покарання особи спочатку в адміністративному порядку, а потім вже в дисциплінарному, лежить у філософській площині<sup>1</sup>.

Слід наголосити, що адміністративна та кримінальна відповідальність передбачені виключно за подання «завідомо недостовірних» відомостей. Тобто відповідне діяння має бути вчинено суб'єктом декларування з прямим умислом. Крім того, для притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень необхідно довести наявність такого умислу, а саме те, що суб'єкт декларування усвідомлював недостовірність відомостей, які він зазначив у декларації. При цьому, при визначенні неправдивості поданої інформації необхідно виходити із свідомого приховування чи перекручування тієї чи іншої інформації. Отже, у випадку недеklarування подарунка, вартість якого становить від 100 до 250 мінімальних заробітних плат особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, настає відповідальність за ч. 4 ст. 172-6 КУпАП.

У прикладному аспекті важливим для вирішення є питання оприлюднення декларацій осіб, які займаються розвідувальною, контррозвідувальною, оперативно-розшуковою діяльністю та роботою, пов'язаною з державною таємницею.

Частина 2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII встановлює, що державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також

---

<sup>1</sup> Несвіт Є. О. Окремі питання адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Є. О. Несвіт // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 510-517. – С. 515.

дотримується принципів державної служби<sup>1</sup>. З огляду на законодавчу дефініцію поняття «державний службовець», можна зробити висновок, що особи, які займаються розвідувальною, контррозвідувальною, оперативно-розшуковою діяльністю та роботою, пов'язаною з державною таємницею, є державними службовцями.

Варто зазначити, що стаття 47 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014р. № 1700-VII визначає порядок обліку та оприлюднення декларацій, зокрема, подані декларації включаються до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що формується та ведеться Національним агентством. Національне агентство забезпечує відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, на офіційному веб-сайті Національного агентства. Частина 4 ст. 47 вказаного Закону встановлює, що зазначені у декларації відомості щодо реєстраційного номера облікової картки платника податків або серії та номера паспорта громадянина України, місця проживання, дати народження фізичних осіб, щодо яких зазначається інформація в декларації, місцезнаходження об'єктів, які наводяться в декларації (крім області, району, населеного пункту, де знаходиться об'єкт), є інформацією з обмеженим доступом та не підлягають відображенню у відкритому доступі<sup>2</sup>.

Крім того, ч. 1 ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014р. № 1700-VII встановлює деякі гарантії захисту персональних даних зазначених осіб, зокрема, відомості про осіб, які входять до особового складу органів, що провадять оперативно-розшукову або розвідувальну чи контррозвідувальну діяльність, належність яких до вказаних органів становить державну таємницю, та яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, вносяться до розділу з обмеженим доступом Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

---

<sup>1</sup> Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 149.

<sup>2</sup> Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р., № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.



Зазначені вище положення чинного законодавства України відповідають статті 8 Конвенції ООН проти корупції від 31.10.2003 р. (ратифікована згідно із Законом України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» від 18 жовтня 2006 року № 251)<sup>1</sup>, в якій наголошується, що кожна Держава-учасниця прагне, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб.

Таким чином, законодавством не встановлено жодних обмежень щодо оприлюднення декларацій осіб, які займаються розвідувальною, контррозвідувальною, оперативно-розшуковою діяльністю та роботою, пов'язаною з державною таємницею.

Підсумовуючи вищевикладене, можна констатувати, що останні зміни у антикорупційному законодавстві України свідчать про пріоритет тенденцій демократичного розвитку країни, а окреслені у статті аспекти адміністративної відповідальності у сфері корупції можуть стати предметом наукових розвідок в подальшому.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Гаращук В. М. Становлення корупційних відносин в Україні / В. М. Гаращук // Корупція в Україні: питання протидії / І. М. Балакарева, В. І. Бенедик, В. М. Гаращук, Я. С. Зелінська, В. В. Мартиновський, Н. Б. Писаренко, В. О. Спасенко. – Х., 2015. – 157 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.
3. Конвенція ООН проти корупції : Міжнародний документ від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 506.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 № 2341-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

---

<sup>1</sup> Конвенція ООН проти корупції : Міжнародний документ від 31.10.2003 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 10. – Ст. 506.

5. Несвіт Є. О. Окремі питання адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень. Є. О. Несвіт // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 510-517.
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р., № 889-VIII // Офіційний вісник України. – 2016. – № 3. – Ст. 149.
7. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р., № 1700-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2474.
8. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 46. – Ст. 2047.
9. Щегорцова В. М. Шляхи запобігання і протидії корупції в органах публічного управління України [Електронний ресурс] / В. М. Щегорцова // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2012\\_2\\_40](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_2_40).

## АННОТАЦИЯ

### **Спасенко В. А. К вопросу правоприменения в сфере коррупции**

В статье рассмотрены некоторые вопросы правоприменения антикоррупционного законодательства. Обращено внимание на особенности привлечения субъектов правонарушений к административной ответственности по ст. 172-6 Кодекса Украины об административных правонарушениях (нарушение требований финансового контроля).

Особое внимание уделено ответственности за представление заведомо недостоверных сведений в декларации лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления. Рассмотрены некоторые аспекты обнародования деклараций лиц, занимающихся разведывательной, контрразведывательной, оперативно-розыскной деятельностью и работой, связанной с государственной тайной.

## SUMMARY

### **Spasenko V. O. Enforcement in the Field of Prevention of Corruption**

The article deals with some issues of enforcement of anti-corruption legislation. Attention is paid to the peculiarities of bringing offenses to administrative responsibility under Art. 172-6 of the Code of Ukraine on Administrative Offences (violation of financial control).

Special attention is given responsibility for knowingly submitting false information in the declaration of the person authorized to perform state functions or local government. Some aspects of the publication of the declarations of persons engaged in intelligence, counterintelligence, operational-search activities and work related to state secrets.

**В. І. Бенедик**  
*канд. юрид. наук, завідувач сектору проблем  
державного управління та адміністративного права  
НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування  
НАПрН України*

## **СУТНІСТЬ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ**

Необхідність боротьби з корупцією у всіх її проявах завжди залишалася поза усякими сумнівами, а відтак проблема врегулювання нового для вітчизняного права інституту конфлікту інтересів<sup>1</sup> набуває особливого значення та актуальності. Водночас, слід усвідомлювати, що корупція та конфлікт інтересів не є тотожними, і останній, за умови існування ефективного механізму правового регулювання та дотримання відповідних норм, хоч і залишатиметься індикатором корупційних ризиків, проте до реальної корупції не вестиме.

Разом з тим, нажаль, у контексті боротьби з корупцією поняття (як і саме явище) “конфлікт інтересів” часто набуває виключно негативної конотації, проте як правова категорія не може бути “привласнений” виключно антикорупційним законодавством, оскільки є притаманним і банківській справі, і корпоративному праву, адвокатурі тощо. Його поширеність пояснюється тим, що будь-який правовий спір – це конфлікт інтересів його сторін. І, хоча конфлікт інтересів є невід’ємним елементом механізму державного управління, він не завжди пов’язаний з корупцією.

Так, наприклад, державний службовець, який за певних обставин стоятиме перед можливістю прийняти рішення, у якому має власний інтерес, може діяти справедливо і в межах закону, а відповідно не здійснюючи корупційних діянь. Водночас інший службовець може отримати хабар за прийняття законного рішення без будь-якого конфлікту інтересів зі свого боку. Однак, вірним є і те, що корупція часто виникає саме за умови існування конфлікту інтересів, який передує прийняттю рішення. Це зайвий раз свідчить про потенційну небезпеку конфлікту інтересів і підкреслює важливість його поміщення у правове поле як одного з важелів побудови цілісного

---

<sup>1</sup> Зауважимо, що хоча конфлікт інтересів у контексті боротьби із корупцією є новим для правової дійсності України, довгий час він був (і залишатиметься) невід’ємною частиною дійсності соціальної.

сектору державного управління та захисту й просування демократії<sup>1</sup>.

В Україні питання врегулювання конфлікту інтересів вперше були регламентовані у Загальних правилах поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 року<sup>2</sup>. Згідно із положенням цього акту державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Сьогодні Закон України “Про запобігання корупції”<sup>3</sup>, на відміну від попередника<sup>4</sup>, не містить конкретного визначення поняття власне “конфлікт інтересів”, проте встановлює дві нові для вітчизняного законодавства категорії – “потенційний конфлікт інтересів” та “реальний конфлікт інтересів.” Так, відповідно до положень ст. 1 Закону, “потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень”. У свою чергу “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”.

Водночас у розумінні Керівництва ОЕСР з вирішення конфліктів інтересів на державній службі “фактичний (*реальний* – прим. авт.)

---

<sup>1</sup> Виллоріа-Мендита М. Політика і практика конфліктів інтересів в дев'яти країнах-членах ЄС: порівняльний огляд [Електронний ресурс] : Доклад для організації Sigma (Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза), декабрь 2005 г. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/zip/conflict-of-interest.pdf> - с. 4.

<sup>2</sup> Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : Наказ від 23.10.2000 № 53, Головне управління державної служби України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>

<sup>3</sup> Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Стор. 3186. – Ст. 2056. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

<sup>4</sup> Про засади запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

конфлікт інтересів” – конфлікт між суспільно-правовими обов’язками та приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси (що витікають із положення (становища, статусу) державної службової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання ним офіційних обов’язків чи функцій. У свою чергу “потенційний конфлікт інтересів” виникає в тих випадках, коли державна службова особа має такі приватні інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів, якщо цій службовій особі належить виконувати відповідні (тобто ті, що конфліктують з приватними інтересами) офіційні обов’язки в майбутньому. Разом з тим Керівництво виокремлює і третю форму конфлікту інтересів – “уявний”, який має місце тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної службової особи здатні неправомірним чином вплинути на виконання ним функціональних обов’язків, проте в дійсності цього не відбувається<sup>1</sup>.

У науковій літературі розповсюдженим є поширення на конфлікт інтересів властивостей, що притаманні будь-яким конфліктам загалом. Так, С. О. Шатрава визначає активні дії у якості органічної ознаки конфлікту інтересів, враховуючи розуміння конфлікту через “зіткнення протилежних інтересів і поглядів, напруження і сильного загострення суперечностей, що призводить до активних дій, ускладнень, боротьби, які супроводжуються складними колізіями”<sup>2</sup>.

Втім, хоча конфлікти у системі державної служби й мають спільну соціальну природу з конфліктами в інших різновидах діяльності, вони також мають специфічні ознаки. У першу чергу це пов’язано з характером відносин у галузі державного управління, через що конфлікти в органах державної влади мають не лише внутрішньоорганізаційні наслідки, але й впливають у широкому розумінні на стан соціального середовища суспільства в цілому. Як слушно зауважує К. В. Кім, підкріплюючи власну думку позицією В. П. Васил’єва, “у процесі проходження державної служби,

---

<sup>1</sup> Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе [Електронний ресурс] : ОЭСР, июнь 2003. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106105.pdf> - С. 3-4.

<sup>2</sup> Шатрава С. О. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності органів внутрішніх справ: питання сьогодення [Текст] / С. О. Шатрава // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія Юридичні науки. – 2015. – Вип. 6. – Т. 2. – С. 148-150. – С. 148.

службовець стикається з різними конфліктними ситуаціями. Одні з них зумовлені загальними протиріччями суспільного розвитку, інші – закономірностями функціонування організаційних структур, треті – особливостями змісту діяльності державних службовців”<sup>1</sup>.

На думку О. М. Олешко, головним серед численних протиріч в означеній сфері є “протиріччя між встановленою системою адміністративних правил і групових норм, з одного боку”, та “потребою суб’єктів управління мати високі статуси і виконувати такі ролі, які забезпечували б їм свободу діяльності і реальну можливість для самовираження” – з іншого<sup>2</sup>. Таким чином, виникнення конфлікту інтересів, як явища, уникнути неможливо, оскільки службовець під час прийняття рішення не завжди може діяти неупереджено, без урахування своїх особистих інтересів чи інтересів різних груп, а саме: соціальних, політичних, бізнесових тощо, в успішній діяльності яких він може бути зацікавлений”<sup>3</sup>.

Водночас, окремі вчені доходять висновку, що конфлікт інтересів у першу чергу є моральною колізією де перетинаються суспільний інтерес та власне інтерес державного службовця<sup>4</sup>, і одним з найважливіших елементів цієї конструкції, зміщеної у правову площину, є саме інтерес. При цьому інтерес, завжди опосередкований можливістю отримання прямої особистої вигоди зацікавленою особою (як державним службовцем особисто, так і безпосередньо пов’язаною з ним особою), може мати як матеріальний (що полягає в фактичній або потенційній фінансовій вигоді (мотиві), так і нематеріальний (що

---

<sup>1</sup> Кім К. В. Конфлікт інтересів на державній службі: правовий аспект [Текст] / К. В. Кім // Вісник харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – Серія «ПРАВО». – 2014. – Вип. № 18. – С. 86-89. – С. 87; Васильєв В. П. Государственное управление : учебное пособие [Текст] / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. – М. : Дело и сервис, 2009. – 320 с.

<sup>2</sup> Олешко О. Нормативно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в Україні: проблеми та перспективи вирішення [Текст] / О. Олешко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України. — Вип. 44 : у 2 ч. – Ч. 1: Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. — 246 с. – С. 185-190. – С. 185.

<sup>3</sup> Олешко О. М. Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [Текст] / О. М. Олешко // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3. – С. 263-271. – С. 263.

<sup>4</sup> Милушева Т. В. Конфликт интересов как фактор ограничения публичной власти: теоретико-правовой аспект [Текст] / Т. В. Милушева // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 1. – С. 4–11. – С. 7.

не опосередковується отриманням певної фінансової вигоди, проте витікає з особистих або сімейних відносин або інших подібних дій) характер<sup>1</sup>.

Відповідно до положень ч.1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» приватним інтересом є “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”<sup>2</sup>. Отже, виходячи зі змісту легального визначення, особиста зацікавленість (приватний інтерес) державного службовця може виникати і у тих випадках, коли вигоду отримують або можуть отримати й інші особи, наприклад, друзі державного службовця, його родичі тощо<sup>3</sup>.

Однак, водночас не можна погодитися з думкою окремих вчених про тотожність корупції та конфлікту інтересів, зумовлену начебто, по-перше, загальним наслідком, пов’язаним із заподіянням шкоди правам і законним інтересам громадян, суспільству і державі; по-друге, загальним методом досягнення вигоди, пов’язаним із незаконним використанням особою свого посадового становища або впливом на їх належне виконання; по-третє, загальним результатом, одержаним при зловживанні службовим становищем у вигляді грошей, цінностей, іншого майна або послуг майнового характеру, інших майнових прав для себе або для третіх осіб, або незаконного надання такої вигоди зазначеною особі іншим особам<sup>4</sup>. Оскільки конфлікт інтересів, як вже зазначалося, може бути не тільки реальним але й потенційним (ба більше – уявним), наслідки, пов’язані зі спричиненням шкоди правам і законним інтересам громадян, суспільству і державі, та відповідні результати можуть не наставати, що робить його тотожність з корупцією досить сумнівною.

---

<sup>1</sup> Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов. – С. 4.

<sup>2</sup> Варто зауважити, що це визначення майже повністю збігається із наведеним у Законі України «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 №4722-VI, що втратив чинність. Втім, в означеному законі йшлося про «особистий інтерес», а не приватний. Презюмуємо, що законодавець ототожнює дані поняття.

<sup>3</sup> Кім К. В. Конфлікт інтересів на державній службі: правовий аспект. –С. 87-88.

<sup>4</sup> Там само. –С. 88.



Розгалуженість та “масивність” системи державного управління зумовлює численні можливості для зловживань у різних сферах. Конфлікт інтересів не є виключенням, і найчастіше його виникнення обумовлене специфікою конкретних відносин. Наприклад щодо: а) надання адміністративних послуг, дозвільних, реєстраційних, ліцензійних, сертифікаційних проваджень тощо; б) розподілу, використання та розпорядження об’єктами державної та муніципальної власності; в) прийняття кадрових рішень (у т. ч. щодо нагородження державними нагородами та присвоєння почесних звань); г) реалізації контрольних та наглядових повноважень; д) оперативнорозшукової діяльності; е) проваджень по притягненню до юридичної відповідальності; є) проведення конкурсів, тендерів та аукціонів тощо.

Особливого значення серед окреслених сфер посідають державні закупівлі та замовленням, у процесі здійснення яких корупційні ризики є найбільшими, а шкода від корупції є найсуттєвішою для держбюджету та економіки в цілому. У зв’язку з чим значної уваги, серед іншого, цій проблемі було приділено також в Угоді про асоціацію<sup>1</sup>. В означеному контексті слід вказати на розділ 8 Угоди, присвячений державним закупівлям, оскільки ним передбачається обов’язок для України забезпечити адаптацію національного законодавства в тому числі й до положень кількох Директив ЄС<sup>2</sup>,

---

<sup>1</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

<sup>2</sup> На даний момент Директиви, вказані в Угоді про асоціацію втратили чинність і були замінені новими, прийнятими у 2014 році, які набрали чинності в 2016 році. Нові Директиви частково завершує реформи в сфері державних закупівель в ЄС з прийняттям нової Директиви про здійснення державних закупівель в державному секторі (Директива 2014/24/ЄС) та нової Директиви щодо закупівель в сфері комунального господарства (Директива 2014/25/ЄС). Дані Директиви будуть діяти на всій території ЄС з 2016 року. Крім того, вперше була прийнята Директива щодо укладання договорів концесії (Директива 2014/23/ЄС). Також, Директива про електронне інвойсування (е- інвойсування) в державних закупівлях (Директива 2014/55/ЄС) є вкладом в зростаюче використання електронних засобів комунікації в сфері державних закупівель в ЄС.

Зі сторони України положеннями Угоди про асоціацію передбачено перехідний період до восьми років для повної адаптації системи державних закупівель України до стандартів ЄС. Перш за все, це відображено в графіку імплементації чинних Директив ЄС, але також передбачено їх надійне та ефективне виконання. Хоча Угода про асоціацію не посиляється на положення чотирьох нових Директив, підходом до адаптації законодавства в Угоді є те, що її положення є «живими інструментами» і, таким чином, це означає, що всім новелам законодавства ЄС (у тому числі історичні рішення Судів ЄС) необхідно слідувати. З цієї причини для України не буде мати сенсу здійснювати імплементацію на основі чинного

значну увагу в яких зокрема приділено саме питанням конфлікту інтересів.

Так, ст. 24 Директива 2014/24/ЄС Європейського парламенту та Ради ЄС про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС встановлює обов'язок держав-членів “забезпечити, щоб замовники вживали відповідних заходів для ефективного запобігання, виявлення та розв'язання конфлікту інтересів, що виникають при проведенні процедур закупівель з метою уникнення будь-яких спотворень конкуренції та забезпечення рівного ставлення до всіх суб'єктів господарювання”. При цьому “поняття конфлікту інтересів повинне принаймні охоплювати будь-які ситуації, коли співробітники замовника або постачальника послуг закупівель, який діє від імені замовника, які беруть участь у проведенні процедури закупівлі або можуть вплинути на результати цієї процедури мають, прямо або опосередковано, фінансовий, економічний або інший особистий інтерес, який може сприйматися як компрометація їхньої неупередженості та незалежності в контексті процедури закупівлі”. Аналогічними (але не ідентичними) за змістом є ст. 42 Директиви 2014/25/ЄС та ст. 35 Директиви 2014/23/ЄС, які встановлюють такий самий обов'язок і розширюють регулювання конфлікту інтересів на закупівлі муніципальними органами та конкурсні процедури надання концесії<sup>1</sup>.

Тут слід наголосити, що відповідно до положень Директив ухвалені заходи не повинні виходити за межі того, що є суто необхідним для запобігання можливого конфлікту інтересів або усунення конфлікту інтересів, що був ідентифікований.

Таким чином важливим є й те, які саме засоби врегулювання конфлікту інтересів мають забезпечити своєчасність реагування на порушення законодавства і запобігти прийняттю рішень чи вчинення

---

законодавства ЄС в сфері державних закупівель стосовно питань врегульованих або не врегульованих чотирма новими Директивами. Також, з тієї ж причини, з даного Збірника Директив ЄС з питань державних закупівель виключено Директиви 2004 року і замінено їх на Директиви 2014 року, а також додано Директиву щодо укладання договорів концесії та Директиву про електронне інвойсування (е-інвойсування) в державних закупівлях. Див.: Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС [Електронний ресурс] : збірник Директив ЄС з питань державних закупівель, січень 2015 р. – Режим доступу: [http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium\\_UKR.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf)

<sup>1</sup> Там само.

дій в умовах існування конфлікту інтересів<sup>1</sup>. І “правова природа публічно-службових відносин зумовлює необхідність встановлення гнучкого механізму” задля уникнення негативних наслідків конфлікту інтересів<sup>2</sup>.

Серед іншого варто вказати на те, що необхідність впровадження заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачені й іншими міжнародно-правовими актами, зокрема Конвенцією Організації Об’єднаних Націй проти корупції 2003 р.<sup>3</sup>, Міжнародним кодексом поведінки державних посадових осіб, схваленому Генеральною Асамблеєю Організації Об’єднаних Націй 19 грудня 1996 р.<sup>4</sup>, Рекомендаціями Комітету міністрів державам-членам Ради Європи про статус публічних державних службовців в Європі № R (2000) 6 від 24.02.2000 р.<sup>5</sup> та щодо кодексів поведінки державних службовців № R (2000) 10 від 11.05.2000 р.<sup>6</sup> тощо<sup>7</sup>.

Хоча в світі й не існує держав, які б мала абсолютний “імунітет” проти негативних явищ, пов’язаних із конфліктом інтересів у діяльності державних службовців, проте усі вони вдаються, з тим чи іншим успіхом, до певних дій задля запобігання та протидії цьому явищу<sup>8</sup>. Більш того, проблема врегулювання конфлікту інтересів не

---

<sup>1</sup> Шатрава С. О. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності органів внутрішніх справ: питання сьогодення. – С. 150.

<sup>2</sup> Шатрава С. О. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності органів внутрішніх справ: питання сьогодення. – С. 148-149.

<sup>3</sup> Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс] : Конвенція, Міжнародний документ від 31.10.2003. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)

<sup>4</sup> Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб [Електронний ресурс] : ООН, Міжнародний документ від 23.07.1996. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_788)

<sup>5</sup> Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe [Електронний ресурс] : adopted on 24.02.2000. – Режим доступу: [http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR\\_weitere%20Materialien/Recommendation\\_No\\_R%282000%296.pdf](http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R%282000%296.pdf)

<sup>6</sup> Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс] : прийнята 11.05.2000. – Режим доступу: [http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352)

<sup>7</sup> Див.: Методичні матеріали для підготовки та проведення інформаційно-просвітницьких заходів з ознайомлення державних службовців з новим антикорупційним законодавством [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/doslidzhennya/19.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/19.pdf) — с. 31.

<sup>8</sup> Олешко О. М. Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. – С. 264.

обмежується національним рівнем і закономірно проявляється також на наддержавному<sup>1</sup>.

Загалом світовий досвід у сфері врегулювання конфлікту інтересів є цікавим та неоднорідним. Так одним із перших у світі актів, яким регулювалося дане питання був Закон про попередження корупції 1889 р., прийнятий у Великій Британії. Британський підхід був заснований на ідеї, що конфлікти інтересів є перш за все “аспектом етичних стандартів у державному секторі”. Спеціально створений Комітет зі стандартів суспільного життя давав рекомендації державним службовцям стосовно вирішення ситуацій конфлікту інтересів.

Надалі практика створення подібних органів із широкими повноваженнями у сфері боротьби з корупцією стала дуже розповсюдженою. У цьому аспекті показовим є досвід Латвії, де положення про конфлікт інтересів є частиною широкої політики попередження та боротьби з корупцією, а авторитетне, наділене широкими повноваженнями, незалежне Бюро із запобігання та боротьби з корупцією відповідає за виявлення, розслідування та притягнення до відповідальності у корупційних справах.

Розповсюдженою є практика фінансового контролю державних службовців. Так у Португалії, серед іншого, існує практика декларування держслужбовцями доходів та майна (майнового стану) та вільного доступу до цих даних громадськості<sup>2</sup>. Така ж практика існує в Іспанії, яка доклала значних зусиль задля ефективного вирішення проблем врегулювання конфліктів інтересів зокрема та корупції загалом. Так державні службовці зобов'язані повідомляти

---

<sup>1</sup> Показовим є скандал січня 2011 р. у Європейському парламенті, який спонукав укладення нового кодексу поведінки (2012 р.), який серед іншого зобов'язує членів Європарламенту декларувати діяльність, яка може привести до конфлікту інтересів, забороняє отримання депутатами подарунків вартістю більше 150 євро та передбачає створення комітету з п'яти членів для надання консультацій щодо положень кодексу та розгляду відповідних порушень. Див.: Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации [Електронний ресурс] : ОБСЕ, Варшава, 2012 р. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/odihr/99694?download=true> — С. 17-18.

<sup>2</sup> Варто зазначити, що такий метод контролю за доброчесністю державних службовців відносять до відносно жорстких, оскільки певною мірою стосуються порушення таємниці (втручання в) їхнього особистого життя та життя їх родин. Втім, приводом для закріплення такої жорсткої вимоги стала суспільна невдоволеність численними випадками корупції та недостатньою довірою суспільства до здатності адміністрації, правоохоронних та судових органів діяти ефективно.

про виникнення конфлікту інтересів, а також проходити фінансовий контроль шляхом декларування власного фінансового та майнового стану у процесі обрання на посаду, щорічно під час здійснення повноважень, а також на момент звільнення з посади. Також держслужбовці зобов'язані повідомляти про ймовірну приватну діяльність після звільнення з держслужби. Також іспанське законодавство зобов'язує подавати декларації про попередні місця роботи, включаючи роботу в якості консультанта, або про іншу зайнятість. Усі ці вимоги стосуються також їх чоловіка/жінки, як і будь-якого іншої особи, з яким вони проживали в схожих особистих відносинах, а також родичів у другому коліні (наприклад, братів і сестер), протягом двох років до призначення особи на посаду.

У свою чергу цікавим є французький підхід, відмінною рисою якого є стурбованість стосовно діяльності держслужбовців після їх звільнення зі служби, а саме встановлення кримінальної відповідальності за конфлікт інтересів під час проходження державної служби та діяльність після звільнення у компаніях, що були йому підконтрольні, як державному службовцю, протягом останніх п'яти років<sup>1</sup>.

На особливу увагу у цьому контексті заслуговує досвід Бразилії: реформа, спрямована на подолання корупції, мала кілька взаємопов'язаних напрямків і, на нашу думку, відрізнялася чіткою послідовністю етапів. На першому, найбільш масштабному етапі було застосовано заходи зі зниження політизації державної служби, що охоплювало реформи «нового державного управління», виборчої системи та системи доступу громадян до інформації (особливо для підвищення суспільного контролю за станом державних фінансів). Другим напрямком реформи була цілеспрямована боротьба із корупцією та врегулювання конфлікту інтересів у конкретних сферах державного управління, найбільш вразливих до корупції (так звані “sensitive areas”). Третім етапом було етичне врегулювання конфлікту інтересів та створення інфраструктури внутрішнього контролю<sup>2</sup>.

Втім, на жаль, регулювання конфлікту інтересів не завжди

---

<sup>1</sup> Виллориа-Мендита М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах-членах ЕС: сравнительный обзор. – С. 28-29.

<sup>2</sup> Васильева В. М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: бразильский опыт (часть 2) [Текст] / В. М. Васильева // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 165-190. – С. 166.

здійснюється послідовно, системно та ефективно, і часто конкретна модель спрямовується лише на той чи інший аспект проблеми. Перш за все це пов'язано з інтенцією до усунення наслідків конфлікту інтересів, тобто корекції конфлікту, який уже виник (реального). Втім, як слушно наголошує О. М. Олешко, такий підхід потребує трансформації і поєднання з випереджувальним, що забезпечило б спрямування зусиль на профілактику конфлікту інтересів, зокрема навчання, консультування, розробку інструкцій та спеціальну підготовку персоналу. Акцент при цьому слід робити на встановленні чітких стандартів поведінки і виявленні та вирішенні в першу чергу потенційних конфліктів інтересів, у томи числі за допомогою використання системи декларування доходів, регулювання питань отримання державними службовцями подарунків, можливості робота за сумісництвом, працевлаштування після звільнення зі служби, використання службової інформації, політичної активності тощо<sup>1</sup>.

Наразі, відповідно до чинного вітчизняного законодавства, конфлікт інтересів підлягає «зовнішньому» (адміністративному) та «самостійному» врегулюванню (ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції»).

Так, зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів (ст. 30 Закону); 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень (ст. 33 Закону); 3) обмеження доступу особи до певної інформації (ст. 31 Закону); 4) перегляду обсягу службових повноважень особи (ст. 32 Закону); 5) переведення особи на іншу посаду (ч. 1 ст. 34 Закону); 6) звільнення особи (ч. 2 ст. 34 Закону).

У свою чергу самостійне врегулювання конфлікту інтересів зводиться виключно до одного варіанту – вжиття державним службовцем усіх належних заходів з метою позбавлення відповідного приватного інтересу з обов'язковим наданням підтверджуючих цей факт документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до

---

<sup>1</sup> Олешко О. М. Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. – С. 264.

повноважень якого належить звільнення чи ініціювання звільнення з посади.

Вбачається, що завдяки такій системі, за умови належної реалізації відповідних положень законодавства, регулювання проблем конфлікту інтересів здійснюватиметься цілком ефективно. У ст. 29 Закону міститься чітко вибудована схема заходів впливу – від м'якших до більш суворих. Цілком логічно, що у разі низької вірогідності частого повторення конкретного конфлікту інтересів більш доцільним буде надати посадовій особі можливість зберегти свою посаду, зв умови її усунення від участі в прийнятті рішень з відповідних питань<sup>1</sup>. Також важливого значення набуває можливість (і обов'язок) тимчасового або постійного делегування певних функцій конкретної посадової особи у разі існування ймовірності продовжуваного конфлікту інтересів, за умов якого його тимчасове відсторонення буде неможливим або неефективним.

Так, відповідно до ст. 30 Закону, «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 в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів» здійснюватиметься за двох умов: 1) можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи чи організації; 2) наявності відповідного рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа.

Наступним способом врегулювання конфлікту інтересів є обмеження доступу до інформації, застосування якого здійснюється: 1) за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа; 2) якщо конфлікт інтересів пов'язаний з таким доступом та має постійний характер; 3) за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження; 4) можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації.

---

<sup>1</sup> Шатрава С. О. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності органів внутрішніх справ: питання сьогодення.– С. 148-149; Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе. – С. 11.

Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, як спосіб вирішення конфлікту інтересів здійснюється: 1) за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа; 2) якщо конфлікт інтересів має постійний характер; 3) якщо конфлікт пов'язаний з конкретним повноваженням особи; 4) існує можливість продовження належного виконання особою службових завдань у разі такого перегляду; 5) існує можливість наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

Також, як зазначається у ст. 33, якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим та відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення, службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до неї особи під зовнішнім контролем.

Щодо здійснення зовнішнього контролю приймається відповідне рішення, у якому визначаються форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень.

Здійснюватися зовнішній контроль може у трьох формах (перелік є вичерпним): 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 з питань запобігання корупції в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.



Найбільш “агресивними” формами врегулювання конфлікту інтересів є переведення та звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (а також прирівняної до неї особи).

Переведення на іншу посаду здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, за наявності усіх наступних умов: 1) існує реальний чи потенційний конфлікт інтересів; 2) такий конфлікт має постійний характер; 3) він не може бути врегульований шляхом а) усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, б) обмеження її доступу до інформації, в) перегляду її повноважень та функцій, г) позбавлення приватного інтересу; 4) наявною є вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи.

Важливо, що таке переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, може здійснюватися виключно за її згодою.

У свою чергу звільнення особи з займаної посади здійснюється за таких самих умов у разі неможливості врегулювання конфлікту в інший спосіб, у тому числі через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу. Тобто, у випадках, коли серйозний конфлікт інтересів неможливо врегулювати в будь-який інший спосіб, особа повинна залишити посаду, яку вона обіймає.

Таким чином, якщо державні службовці бажають зберегти власну посаду (роботу), їм необхідно усіма способами уникати конфлікту інтересів, у тому числі прогнозувати можливість його виникнення і вдаватися до завчасного його вирішення, як самостійно, так і через один з вищезгаданих способів у межах адміністративної процедури.

Як слушно зазначає О. М. Шатрава, у цілому, можна дійти висновку, що способами врегулювання конфлікту інтересів в діяльності державних службовців є застосування однієї або декількох стратегій: по-перше, відмова від приватного інтересу; по-друге, тимчасове чи постійне обмеження особи у можливості прийняття конкретного рішення (у тому числі делегування чи перерозподіл повноважень); по-третє, забезпечення прозорості процесу прийняття рішень завдяки здійсненню зовнішнього контролю; по-четверте,

переведення чи звільнення як остаточний засіб вирішення конфлікту<sup>1</sup>.

Водночас на кожному з етапів вирішення конфлікту інтересів, який би спосіб його врегулювання не було обрано, керуючись принципом офіційності, особливу увагу слід приділяти забезпеченню обізнаності осіб, причетних до прийняття конкретного рішення, а також тих, хто має безпосередній зв'язок із відповідним конфліктом, щодо факту наявності останнього та вжитих з метою його подолання заходів (у тому числі на етапі відмови від приватного інтересу), що сприятиме відкритості процесу прийняття рішень та захисту його доброчесності. Разом з тим, ведучи мову про прозорість процесу прийняття рішень, варто зазначити, що багато у чому саме процедура повідомлення про наявність приватних інтересів, декларування статків та майна особи, а також адекватний механізм врегулювання конфліктів, чітко прописані в законодавстві, дозволять підвищити довіру до влади та посилити рівень громадського контролю.

У цьому контексті особливого значення набувають питання стосовно врегулювання конфлікту інтересів, що може виникнути під час здійснення повноважень державних службовців вищих рівнів – “публічних посадових осіб”. Так, на практиці санкції за неналежну поведінку накладаються на таких осіб нечасто і загалом, у порівнянні з санкціями щодо рядових державних і муніципальних службовців, носять досить м'який характер. Тому не дивно, що посилення розриву між регламентованими загальними правилами й стандартами, з одного боку, і слабкістю їх реалізації на практиці, з іншого, з великою ймовірністю дають привід для постійної критики з боку громадськості. Особливо гострою ця проблема стає у сфері конфлікту інтересів, де підвищені вимоги до прозорості і розкриття інформації покликані дисциплінувати посадових осіб шляхом публікації даних про їх потенційні конфлікти інтересів. Зокрема, прозорість особливо позитивно корелює з етичністю поведінки, оскільки передбачається, що розголос інформації повинен стимулювати останню: чим більше громадськості відомо про публічну посадову особу, тим кращою повинна бути її поведінка, і тим інтенсивніше підвищується довіра громадян. Саме тому розширення обсягу вимог до розкриття

---

<sup>1</sup> Шатрава С. О. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності органів внутрішніх справ: питання сьогодення.– С. 148-149.

персональної інформації, у першу чергу публічними посадовими особами, є однією з умов належного функціонування системи попередження та врегулювання конфліктів інтересів загалом.

Важливою у цьому контексті видається позиція Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), який визначив, що свобода інформації наділяє суспільство одним з найдосконаліших інструментів, який дозволяє дізнатися і скласти уявлення про ідеї та позиції політичних лідерів і, загалом, складає стрижень концепції демократичного суспільства. Відповідно, межі допустимої критики щодо політиків як таких ширше, ніж до приватних осіб. На відміну від останніх, перші добровільно та свідомо діють під пильною увагою журналістів, та і всього суспільства у цілому, а тому повинні усвідомлювати увесь тягар відкритості певних аспектів власного життя. А тому не викликає сумнівів можливість (а часто і необхідність) протиставлення в окремих аспектах права на захист особистої інформації та репутації високопосадовця суспільним інтересам щодо відкритості та прозорості процесу прийняття владних рішень.

Проте тут важливо підкреслити, що відповідно до судової практики ЄСПЛ, статтю 10 Європейської конвенції з прав людини не охоплюється право пошуку інформації. Нею регулюється лише право отримання інформації із загальних джерел або право доступу до загальних джерел інформації. ЄСПЛ зазначив, що свобода отримання інформації, по суті, забороняє урядам обмежувати осіб в отриманні інформації, якою інші особи бажають або можуть бути готові з ними поділитися. Статтю 10 не передбачено право фізичних осіб отримувати доступ до реєстрів особистих даних посадових осіб або обов'язки уряду повідомляти фізичній особі таку інформацію (див.: п. 74 рішення у справі “Leander vs. Sweden” № 9248/81 26.03.1987 р.)<sup>1</sup>. Остання теза повною мірою стосується державних службовців усіх рівнів.

Отже, слід констатувати, що конфлікт інтересів розглядається є складним як соціокультурним, так і політико-правовим феноменом, який за своєю сутністю є конфліктом між суспільно-правовими і

---

<sup>1</sup> Муани И. Анализ международной практики криминализации/декриминализации провокации взятки как части следственного процесса. Конфликт интересов и использование служебных полномочий в личных целях [Электронный ресурс] : технический документ ECCU-PRECOP-TP-4/2015. – Режим доступа: <https://rm.coe.int/16806d8637> — С. 20-21.

приватними інтересами посадової особи, і, як слушно зауважує Т. Є. Василевська, “може стати каталізатором конфлікту між суспільством (громадянами) та налаштованим на реалізацію приватного інтересу індивідом-чиновником”<sup>1</sup>.

Переведений у правове поле, конфлікт інтересів як правовий інститут, спрямований на боротьбу з корупцією, може стати одним із “стовпів” останньої завдяки чіткій політичній волі, послідовному втіленню антикорупційних реформ та контролю з боку громадськості.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти [Електронний ресурс] / Т. Е. Василевська // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. – 2014. – №1. – С. 106-120. – Режим доступу: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/nivanb\\_2014\\_1\\_9.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/nivanb_2014_1_9.pdf)

2. Васильев В. П. Государственное управление : учебное пособие [Текст] / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. – М. : Дело и сервис, 2009. – 320 с.

3. Васильева В. М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: бразильский опыт (часть 2) [Текст] / В. М. Васильева // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 3. – С. 165-190.

4. Виллориа-Мендита М. Политика и практика конфликтов интересов в девяти странах-членах ЕС: сравнительный обзор [Електронний ресурс] : Доклад для организации Sigma (Совместная инициатива ОЭСР и Европейского Союза), декабрь 2005 г. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/zip/conflict-of-interest.pdf>

5. Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС [Електронний ресурс] : збірник Директив ЄС з питань державних закупівель, січень 2015 р. – Режим доступу:

---

<sup>1</sup> Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти [Електронний ресурс] / Т. Е. Василевська // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. – 2014. – №1. – С. 106-120. – Режим доступу: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/nivanb\\_2014\\_1\\_9.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/nivanb_2014_1_9.pdf)

[http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium\\_UKR.pdf](http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2015/02/EU-PP-Directives-Compendium_UKR.pdf)

6. Кім К. В. Конфлікт інтересів на державній службі: правовий аспект [Текст] / К. В. Кім // Вісник харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. – Серія «ПРАВО». – 2014. – Вип. № 18. – С. 86-89.

7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс] : Конвенція, Міжнародний документ від 31.10.2003. – Режим доступу: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)

8. Методичні матеріали для підготовки та проведення інформаційно-просвітницьких заходів з ознайомлення державних службовців з новим антикорупційним законодавством [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [ftp://91.142.175.4/nazk\\_files/doslidzhennya/19.pdf](ftp://91.142.175.4/nazk_files/doslidzhennya/19.pdf)

9. Милушева Т. В. Конфликт интересов как фактор ограничения публичной власти: теоретико-правовой аспект [Текст] / Т. В. Милушева // Вестник Поволжской академии государственной службы. – 2009. – № 1. – С. 4–11.

10. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб [Електронний ресурс] : ООН, Міжнародний документ від 23.07.1996. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_788](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_788)

11. Муани И. Анализ международной практики криминализации/ декриминализации провокации взятки как части следственного процесса. Конфликт интересов и использование служебных полномочий в личных целях [Електронний ресурс] : технический документ ECCU-PRECOR-TP-4/2015. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/16806d8637>

12. Олешко О. М. Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [Текст] / О. М. Олешко // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3. – С. 263-271.

13. Олешко О. Нормативно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в Україні: проблеми та перспективи вирішення [Текст] / О. Олешко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. — Вип. 44 : у 2 ч. — Ч. 1: Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. — 246 с. — С. 185-190.

14. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Стор. 3186. – Ст. 2056. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

15. Про засади запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

16. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : Наказ від 23.10.2000 № 53, Головне управління державної служби України. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>

17. Профессиональные и этические стандарты для парламентариев: анализ существующей ситуации [Електронний ресурс] : ОБСЕ, Варшава, 2012 р. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/odihr/99694?download=true>

18. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс] : прийнята 11.05.2000. – Режим доступу: [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?art_id=48082&cat_id=46352)

19. Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе [Електронний ресурс] : ОЭСР, июнь 2003. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106105.pdf>

20. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс] : Угода, Міжнародний документ від 27.06.2014. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

21. Шатрава С. О. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності органів внутрішніх справ: питання сьогодення [Текст] / С. О. Шатрава // Науковий вісник Херсонського державного університету. – Серія Юридичні науки. – 2015. – Вип. 6. – Т. 2. – С. 148-150.

22. Recommendation No. R (2000) 6 of the Committee of Ministers to member states on the status of public officials in Europe [Електронний ресурс] : adopted on 24.02.2000. – Режим доступу: [http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR\\_weitere%20Materialien/Recommendation\\_No\\_R%282000%296.pdf](http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrstühle/Stelkens/Lehrveranstaltungen/EuVerwR_weitere%20Materialien/Recommendation_No_R%282000%296.pdf)

## **АННОТАЦИЯ**

**Бенедик В. И. Сущность и пути преодоления конфликта интересов.**

В статье рассмотрены некоторые вопросы сущности феномена конфликта интересов через призму его социокультурной и политико-правовой природы. Обращено внимание на особенности правовой категории «частный интерес».

Особое внимание уделено направлениям и средствам разрешения конфликтов интересов в деятельности государственных служащих в отечественном законодательстве и зарубежной практике.

## **SUMMARY**

**Benedyk V. I. Nature and Ways of Overcoming the Conflict of Interests.**

The article considers some issues of the essence of the conflict of interest phenomenon through the prism of its socio-cultural and politico-legal nature. Attention is drawn to the peculiarities of the legal category "private interest".

Particular attention is paid to the directions and means of resolving conflicts of interest in the activities of civil servants.

**ПРОЕКТ<sup>1</sup>**  
**ЗАКОН УКРАЇНИ**  
**Про внесення змін і доповнень до Закону України**  
**«Про запобігання корупції»**  
**(щодо конфлікту інтересів)**

Верховна Рада України **постановляє**:

I. Внести до Закону України «Про запобігання корупції» (Відомості Верховної Ради України, 2014р., № 49, ст. 2056) такі зміни і доповнення:

1. Абзац третій частини 1 статті 1 викласти у наступній редакції:

«близькі особи - особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також - незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, рідний дядько, рідна тітка, племінник, племінниця, двоюрідний брат, двоюрідна сестра, дівер, зовиця, шурина, своячка, зять, невістка, сват, сваха, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта»;

2. У абзаці тринадцятому частини 1 статті 1 слова «підпункт “а”» замінити на «підпункт “а” і “в”»;

3. Частину 1 статті 1 доповнити абзацом шістнадцятим такого змісту:

«уявний конфлікт інтересів – ситуація, в якій виникає переконання про наявність в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи потенційного чи реального конфлікту інтересів без фактичної наявності останніх»;

---

<sup>1</sup> Проект підготовлено під керівництвом В.М.Гарашука Сектором проблем державного управління та адміністративного права НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України у межах теми науково-дослідної роботи: «Правові засоби протидії корупції в системі державної служби» РК УкрІНТЕІ № 0114U004237.



4. У пункті 1 частини 1 статті 26 слова «року з» замінити на «трьох років з»;

5. Частину 3 статті 28 доповнити абзацом третім такого змісту:  
«Рішення про врегулювання конфлікту інтересів може бути оскаржене до суду особою щодо якої це рішення було прийнято. ».

II. Цей закон набирає чинності з дня його опублікування.

**Президент України**

**П. ПОРОШЕНКО**

**ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ**  
**до проекту Закону України**  
**Про внесення змін і доповнень до Закону України**  
**«Про запобігання корупції»**  
(щодо конфлікту інтересів)

<b>Чинна редакція</b>	<b>Пропонована редакція</b>
<p>Стаття 1. Визначення термінів</p> <p>1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>...</p> <p>близькі особи - особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також - незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта;</p> <p>...</p> <p>суб'єкти декларування - особи, зазначені у пункті 1, <b>підпункті "а"</b> пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, інші особи, які зобов'язані подавати декларацію відповідно до цього Закону;</p> <p>...</p>	<p>Стаття 1. Визначення термінів</p> <p>1. У цьому Законі наведені нижче терміни вживаються в такому значенні:</p> <p>...</p> <p>близькі особи - особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також - незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, <b>рідний дядько, рідна тітка, племінник, племінниця, двоюрідний брат, двоюрідна сестра, дівер, зовиця, шурин, своячка</b>, зять, невістка, <b>сват, сваха</b>, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта;</p> <p>...</p> <p>суб'єкти декларування - особи, зазначені у пункті 1, <b>підпункті "а" і "в"</b> пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, інші особи, які зобов'язані подавати декларацію відповідно до цього Закону;</p> <p>...</p> <p><b>уявний конфлікт інтересів – ситуація, в якій виникає переконання про наявність в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,</b></p>

**Стаття 26.** Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

1. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців;

...  
**Стаття 28.** Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

3. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного

**прирівняної до неї особи потенційного чи реального конфлікту інтересів без фактичної наявності останніх;**

**Стаття 26.** Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

1. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) протягом трьох років з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців;

...  
**Стаття 28.** Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

3. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного

<p>конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.</p>	<p>конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.</p> <p><b>Рішення про врегулювання конфлікту інтересів може бути оскаржене до суду особою щодо якої це рішення було прийнято.</b></p>
---	---

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
до проекту Закону України  
**Про внесення змін і доповнень до Закону України**  
**«Про запобігання корупції»**  
(щодо конфлікту інтересів)

**1. Обґрунтування необхідності прийняття Закону**

Сьогодні проблеми запобігання та подолання конфліктів інтересів у державному управлінні є одними з провідних елементів антикорупційної політики, належна реалізація якої наразі стоїть особливо гостро. Народ України очікує у першу чергу від посадових осіб державних органів чесного, справедливого, неупередженого та сумлінного виконання власних службових обов'язків, а серед іншого – забезпечення умов, за яких приватні інтереси чиновників, їхні родинні, дружні чи ділові зв'язки не будуть компрометувати усю систему державного управління. Саме тому на особливу увагу заслуговують питання удосконалення механізму контролю та вирішення конфліктів інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання численних функцій держави та місцевого самоврядування.

У контексті боротьби з корупцією поняття (як і саме явище) “конфлікт інтересів” часто набуває виключно негативної конотації, хоча як правова категорія не може бути “привласнений” виключно антикорупційним законодавством, оскільки є притаманним і банківській справі, і корпоративному праву, адвокатурі тощо. У державному ж управлінні конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Неабиякого значення стосовно цього набуває категорія “близькі особи”, вичерпний перелік яких наводиться в абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону. Цим поняттям закон оперує не лише стосовно обмежень щодо одержання подарунків, спільної роботи, контролю за конфліктом інтересів службовців, з боку уповноважених органів, але й захисту прав викривачів корупції, службовців Національного агентства з питань запобігання корупції тощо. А тому, зокрема, необхідним є розширення кола означених осіб також і на рідних дядьків та тіток, племінників та

племінниць, двоюрідний братів та сестер, діверів, зовиць, шурунів, своячок, а також сватів.

Закон України “Про запобігання корупції”, на відміну від попередника<sup>1</sup>, не містить конкретного визначення поняття власне “конфлікт інтересів”, проте встановлює дві нові для вітчизняного законодавства категорії – “потенційний конфлікт інтересів” та “реальний конфлікт інтересів.” Водночас, Керівництва ОЕСР з вирішення конфліктів інтересів на державній службі виокремлює і третю форму – “уявний конфлікт інтересів”, який має місце, коли виникає думка, що приватні інтереси державної службової особи здатні неправовірним чином вплинути на виконання ним функціональних обов’язків, проте в дійсності цього не відбувається. Виникнення у державному управлінні уявних конфліктів інтересів може призводити до безпідставного та неналежного застосування механізмів їхнього врегулювання, що може призвести до порушення прав та негативно вплинути на репутацію службовця. Тому видається необхідним закріпити у законі цю категорію, а також прямо передбачити можливість оскарження рішень про врегулювання конфлікту інтересів, що забезпечило б можливість захисту прав службовців.

У контексті проблем запобігання та врегулювання конфліктів інтересів важливою є також норма, закріплена п. 1 ч. 1 ст. 26 Закону, що встановлює заборону укладення трудових договорів або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з особами (фізичними та юридичними), щодо яких службовцем протягом останнього року служби здійснювалася контрольна, наглядова діяльність чи приймалися конкретні рішення, строком на один рік. Втім слушним було б розширити цей строк до трьох років, що зменшить можливість виникнення конфліктів інтересів зокрема, та корупційних ризиків загалом.

Також видається, що задля побудови ефективної та дієвої системи протидії корупції слід розширити зміст категорії “суб’єкти декларування”. А саме поширити її не лише на осіб, зазначених у п. 1 та пп. “а” п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону, але й на осіб, зазначених у пп. “в” п. 2 ч. 1 ст. 3, що зумовлено природою та змістом покладених на них функцій.

## **2. Цілі і завдання проекту Закону**

---

<sup>1</sup> Про засади запобігання та протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

Метою даного проекту Закону є посилення основ запобігання корупції та удосконалення механізму вирішення конфліктів інтересів у державному управлінні. Також, прийняття даного законопроекту дозволить передбачити можливість захисту державними службовцями власних прав та репутації у випадках неналежного врегулювання конфлікту інтересів.

### **3. Загальна характеристика і основні положення проекту Закону**

В проекті Закону пропонується внести до абзацу третього частини 1 статті 1 зміни, які передбачили б розширення кола осіб, що можуть бути віднесені у розумінні Закону України “Про запобігання корупції” до категорії “близькі особи”, а саме – додати до переліку рідних дядьків та тіток, племінників та племінниць, двоюрідний братів та сестер, діверів, зовиць, шуринів, своячок, а також сватів; до абзаці тринадцятого частини 1 статті 1 внести зміни, які б розширили перелік суб’єктів декларування; частину 1 статті 1 доповнити абзацом шістнадцятим, який передбачає введення нової категорії - «уявний конфлікт інтересів»; до пункту 1 частини 1 статті 26 внести зміни, які подовжували б строк заборони укладення трудових договорів або вчинення правочинів у сфері підприємницької діяльності з особами щодо яких службовцем протягом року здійснювалася контрольна, наглядова діяльність чи приймалися рішення; частину 3 статті 28 доповнити абзацом третім, який передбачає можливість оскарження рішень про врегулювання конфлікту інтересів.

### **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

Нормативним актом, який регулює дані правовідносини є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року (в редакції від 26 листопада 2016 року).

### **5. Фінансово-економічне обґрунтування проекту Закону**

Прийняття зазначеного законопроекту не призведе до додаткових витрат Державного бюджету України.

### **6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття проекту Закону**

Прийняття проекту Закону дозволить зміцнити основи протидії та запобігання корупції, а також дозволить покращити механізм вирішення конфліктів інтересів під час здійснення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняно до неї особи.

*Наукове видання*

***Серія «Наукові доповіді»***

***Випуск 18***

**КОРУПЦІЯ В УКРАЇНІ:  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПРОТИДІЇ**

Видано в авторській редакції  
Відповідальний за випуск - *Бенедик В. І.*  
Комп'ютерна верстка і дизайн - *Бенедик В. І.*

Надруковано з оригінал-макета

Підписано до друку 22.12.2016 р. Друк цифровий.  
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Формат 80x84 1/16.  
Ум-друк. арк. 5,35. Обл-вид. арк. 7,1.  
Наклад 500 примірників. Замовлення № 3/11/2016.

---

Видавець: ФОП Панов А.М.  
Свідоцтво серії ДК №4847 від 06.02.2015 р.  
м. Харків, вул. Жон Мироносиць 10, оф. 6,  
тел. +38(057)714-06-74, +38(050)976-32-87  
copy@vlavke.com.ua