Довідник із запобігання корупції в органах місцевого самоврядування

Микола Хавронюк
Ольга Піскунова
Олександр Хань
Наталіна Москалець

U LEAD
З ЄВРОПОЮ

ЦППР
Центр політико-правових реформ

Довідник із запобігання корупції в органах місцевого самоврядування

Швеція Sverige

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF DENMARK

Міністерство цифрової трансформації України

МІНІСТЕРСТВО ВІДНОВЛЕННЯ

УДК 352.08:343.35](477)(035)
58

Хавронюк М. І.,
Піскунова О. Б.,
Москалець Н. В.,
Хань О. О.

Довідник із запобігання корупції в органах місцевого самоврядування / Хавронюк М. І., Піскунова О. Б., Москалець Н. В., Хань О. О. – Київ, ТОВ «Франко Пак», 2024. 138 с.

ISBN 978-617-8026-70-7

Довідник у простій та доступній формі розкриває основні поняття, пов'язані із запобіганням корупції, містить рекомендації щодо формування ефективної антикорупційної політики в органах місцевого самоврядування. Автори довідника зосередили увагу саме на тих положеннях антикорупційного законодавства, які безпосередньо стосуються посадових осіб місцевого самоврядування. Такий підхід сприятиме запровадженню антикорупційних практик у повсякденну службову діяльність.

Викладена у довіднику інформація стане у пригоді депутатам місцевих рад, посадовим особам місцевого самоврядування, працівникам уповноважених підрозділів (уповноваженим особам) з питань запобігання та виявлення корупції в органах місцевого самоврядування, громадським активістам і усім мешканцям територіальних громад, які бажають подолати корупцію.

Видано в авторській редакції.

УДК 352.08:343.35](477)(035)
58

ISBN 978-617-8026-70-7 ©Центр політико-правових реформ

Довідник підготовлено в рамках проєкту «Підтримка формування державної політики розвитку місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», що реалізується Центром політико-правових реформ за підтримки Програми ULEAD з Європою/ULEAD with Europe, що спільно фінансується ЄС та його державами-членами Німеччиною, Польщею, Швецією, Данією, Естонією та Словенією.

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ 6
ПЕРЕДНЄ СЛОВО 7
1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ
У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ.
АНТИКОРУПЦІЙНИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ 9
2. ПРЕВЕНТИВНА, МЕТОДИЧНА ТА КОНСУЛЬТАЦІЙНА
РОБОТА АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО 15
3. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ
З КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ 20
4. АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА 30
5. ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ
ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 39
5.1. Поняття конфлікту інтересів 39
5.2. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів 44
5.3. Заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів 47
6. АНТИКОРУПЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ
ДЛЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 54
6.1. Обмеження щодо використання
службових повноважень чи становища 55
6.2. Обмеження щодо одержання подарунків 57
6.3. Обмеження щодо сумісництва
та суміщення з іншими видами діяльності 61
6.4. Обмеження після припинення діяльності,
пов’язаної з виконанням функцій
місцевого самоврядування 66
6.5. Обмеження спільної роботи близьких осіб 69
7. ЗАХОДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ 70
7.1. Декларація особи, уповноваженої на виконання
функцій держави або місцевого самоврядування 71
7.2. Повідомлення про відкриття валютного рахунка
в установі банку-нерезидента 77

7.3. Повідомлення про суттєві зміни у майновому стані 78
8. ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ
ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 80
9. ВИКРИВАННЯ КОРУПЦІЇ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 93
10. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ
АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА 107
10.1. Реєстр корупціонерів 107
10.2. Кримінальна відповідальність 109
10.3. Адміністративна відповідальність..... 117
10.4. Дисциплінарна відповідальність..... 129
ДОДАТКИ..... 131
Додаток 1. Список нормативно-правових актів з питань запобігання корупції в органах місцевого самоврядування 131
Додаток 2. Перелік близьких осіб..... 133
Додаток 3. Підслідність корупційних та пов’язаних із корупцією правопорушень 134
Додаток 4. Актуальні роз’яснення Національного агентства з питань запобігання корупції 136

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

Антикорупційний уповноважений – уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції

ГК України – Господарський кодекс України

ДБР – Державне бюро розслідувань

КЗпП – Кодекс законів про працю України

КК України – Кримінальний кодекс України

КПК України – Кримінальний процесуальний кодекс України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

Методологія – Методологія управління корупційними ризиками, затверджена наказом НАЗК від 28.12.2021 № 830/21 «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 17.02.2022 за № 219/37555

НАБУ – Національне антикорупційне бюро України

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

НМДГ – неоподатковуваний мінімум доходів громадян

НПУ – Національна поліція України

ПМПО – прожитковий мінімум для працездатних осіб

Портал повідомлень викривачів – Єдиний портал повідомлень викривачів

Реєстр декларацій – Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

Реєстр корупціонерів – Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення

САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура

Типове положення – Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21

ЦК України – Цивільний кодекс України

ПЕРЕДНЄ СЛОВО

«An ounce of prevention is worth a pound of cure»
(Benjamin Franklin)[1]

Корупція, беззаперечно, належить до однієї з найбільших глобальних проблем сучасності. Не знайдеться жодної людини, на життя якої б вона не впливала прямо чи опосередковано. Умовний поділ корупції на топову й низову певною мірою викривлює уявлення про шкідливі наслідки цього явища як такого. І хоча топ-корупція зазвичай має резонансний характер, більш шкідливою для функціонування держави, що створює негативні наслідки і для її громадян, є побутова і локальна корупція саме через свою масштабність.

Як показують результати одного з останніх соціологічних досліджень[2], головними причинами корупції громадяни вважають:

- безкарність і недієвість законів та судової системи;
- нечесність багатьох представників влади, включно з випадками, коли корупціонерами є ті, хто сам повинен боротися з корупцією;
- звичка, чи то пак традиція, давати і брати хабарі.

Якщо вирішення перших двох проблем лежить у площині досить тривалих і складних процесів поступового реформування держави, то остання може бути розв'язана швидше і це залежить від кожного з нас. Без локальної корупції топова була б неможливою, бо вона виростає саме зі звички давати і брати хабарі чи звертатися до кума, який «усе порішає».

Із цього випливає висновок, що для подолання корупції в Україні необхідно зробити два кроки:

1. Почати із себе.
2. Зосередити зусилля на превентивних антикорупційних заходах у своїй громаді.

І якби насправді усе було так просто, як звучить, то, напевно, Україна уже давно стала би найдоброчеснішою і найпрозорішою країною. Автори цього Довідника свідомі того, що сказати простіше, ніж зробити, але навіть маленькікроки

[1] «Унція профілактики вартує фунту лікування» (Бенджамін Франклін).

[2] Корупція. Погляд громадян: актуальність проблеми, розуміння причин розповсюдження, знання заходів протидії корупції та оцінка їх ефективності. Результати соціологічного опитування. URL: http://surl.li/kckqs

у подоланні коурпцію здатні принести значні результати в майбутньому.

Більше того, ефективна система запобігання корупції невіддільна від системи належного урядування, що ґрунтується на засадах відкритості, прозорості й підзвітності. Вона пліч-о-пліч крокує з неухильним дотриманням правил етичної поведінки та виявом поваги до тих, хто живе поряд.

Корупція спричиняє значні економічні збитки і стає основною перешкодою для економічного розвитку, вона знищує довіру громадян до органів державної влади і представницьких органів[3]. І навпаки, належне урядування сприяє посиленню взаємодії громади та її представницького органу, що в підсумку дає значний економічний ефект і сприяє підвищенню рівня життя громадян.

Корупцію часто порівнюють із хворобою, яка уражає різні владні інституції. Здоровий спосіб життя на перших етапах вимагає значних зусиль і самодисципліни. Однак, згодом це стає звичкою і перетворюється на буденність. А в довготривалій перспективі виявляється, що профілактика захворювань вимагає значно менше сил і коштів, ніж лікування. Так само і з корупцією: на перших етапах здається, що формування дієвої превентивної системи потребує значних ресурсів, однак насправді у підсумку це сприяє їх економії та подальшому нарощуванню.

Отже, відповідаючи на запитання, про що цей Довідник, зазначимо: він про те, як організувавши у своїй громаді ефективну систему належного врядування, сформувавши якісну антикорупційну політику, підвищити рівень життя її мешканців.

[3] Стратегії та агентства протидії корупції. Посібники з належного врядування. URL: http://surl.li/mwisy

1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У МІСЦЕВОМУ САМОВРЯДУВАННІ. АНТИКОРУПЦІЙНИЙ УПОВНОВАЖЕНИЙ

Ефективна антикорупційна політика в межах окремої територіальної громади є важливим елементом загальнодержавної антикорупційної політики. Вона суттєво впливає на рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування, сприяє формуванню еталонів доброчесної поведінки серед посадових осіб, сприяє підвищенню економічних і матеріальних можливостей громади та, як наслідок, рівню життя її населення.

Формуючи ефективну систему запобігання корупції, у першу чергу варто розібратися, а що ж таке корупція, оскільки у свідомості громадян її розуміння часто зводиться лише до хабарництва і кумівства. Проте, насправді це явище має значно більше форм і проявів.

У Законі України «Про запобігання корупції» поняття корупції визначене так:

> ***Корупція*** – використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Це визначення видається досить складним і об'ємним, проте якщо розкласти його на окремі елементи, як це зробили, наприклад, автори видання «Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів»[4], то суть корупції стає більш зрозумілою.

[4] Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів / Д.О. Калмиков, Д.В. Сінченко, О.О. Сорока, М.І. Хавронюк, Г.Л. Шведова; за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ: ФОП Москаленко, 2017. С. 13. URL: http://surl.li/mwiug

Діяння	Мета	Суб'єкт
Використання службових повноважень або пов'язаних із ними можливостей	Одержати неправомірну вигоду	Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
Прийняття неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції для себе чи інших осіб	-	
Обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	Схилити таку (уповноважену) особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей	Будь-яка осудна особа, що досягла віку юридичної відповідальності

Важливим для розуміння природи корупції є те, що вона завжди:

1) пов'язана зі службовими повноваженнями особи чи її відповідними можливостями, тобто входить у сферу професійно-службової діяльності особи;
3) спрямована на задоволення приватних інтересів, які протиставляються інтересам суспільства чи громади;
4) завдає шкоди суспільним інтересам чи інтересам громади.

Руйнівні наслідки корупції полягають у тому, що вона підриває можливість держави підтримувати й захищати власний суверенітет і незалежність, знижує у ній рівень демократії.

Якщо говорити ширше, то корупція:

- порушує встановлені законом прядок здійснення повноважень посадовими і службовими особами органів державної влади й місцевого самоврядування, що може призвести до узурпації влади;
- суттєво обмежує конституційні права і свободи людини і громадянина;
- порушує принципи верховенства права та рівності всіх перед законом;
- перешкоджає розвитку економіки, надходженню інвестицій, сприяє тінізації та монополізації економіки, зростанню соціальної нерівності;
- призводить до зростання організованої злочинності, підпорядкування державної або місцевої влади інтересам корумпантів;

- підриває обороноздатність держави;
- нищить духовні й моральні цінності;
- ускладнює відносини з іншими державами й міжнародною спільнотою[5].

Запобігання корупції – це система завдань із виявлення та усунення корупційних, пов'язаних із корупцією правопорушень та інших порушень антикорупційного законодавства. Вона має передбачати такі правила і процедури, які знижують можливості для неправомірного використання службового становища посадовою особою на користь власних приватних інтересів та унеможливлюють настання перелічених вище наслідків.

Конвенція ООН проти корупції[6] – один із основоположних документів в антикорупційній сфері – визначає головні пріоритети запобігання і протидії корупції, серед яких:

- ефективна скоординована політика протидії корупції, яка сприяє участі суспільства і відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами та майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності;
- встановлення й заохочування ефективних антикорупційних практик;
- постійне удосконалення правових та адміністративних інструментів запобігання корупції та боротьби з нею.

Отже, для того, щоб запобігання корупції було дієвим та ефективним, воно має бути системним, скоординованим і гнучким.

Засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень визначені Законом «Про запобігання корупції». Він передбачає формування такої превентивної системи, яка б сприяла зниженню рівня корупції як на державному, так і на місцевому та локальному рівнях.

Така система включає, зокрема, механізми управління корупційними ризиками у діяльності органу, розробку і затвердження антикорупційної програми, утворення у структурі органу спеціального підрозділу, основним завданням якого є допомога у формуванні антикорупційної політики на регіональному та місцевому рівні з урахуванням положень законодавства та загальнодержавних

[5] Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів. С. 34–40. URL: http://surl.li/mwiug

[6] URL: http://surl.li/hwcf

програмних документів. Усі ці елементи системи запобігання корупції будуть детальніше розкриті у наступних розділах цього Довідника.

Відповідно до ст. 13-1 Закону «Про запобігання корупції» в апаратах Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських рад, Севастопольської міської ради, секретаріаті Київської міської ради обов'язково має бути уповноважений підрозділ (призначена або визначена уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції, простіше кажучи, антикорупційний уповноважений.

Його основна функція полягає у тому, щоб налагодити і забезпечити дієвість системи запобігання корупції. Компетентний антикорупційний уповноважений є надійним помічником і консультантом для всіх посадових осіб місцевого самоврядування, чиї зусилля спрямовані на формування доброчесного і прозорого органу місцевого самоврядування.

Покладання функцій антикорупційного уповноваженого на окрему особу або утворення відповідного структурного підрозділу залежать від загальної штатної чисельності апарату відповідної ради, у складі якого він функціонує. Національним агентством з питань запобігання корупції розроблені й затверджені обов'язкові вимоги до мінімальної чисельності антикорупційного підрозділу[7].

<table>
<tr><th>Загальна штатна чисельність органу</th><th colspan="2">Кількість працівників уповноваженого підрозділу</th></tr>
<tr><td>до 50 посад</td><td colspan="2">Призначається антикорупційний уповноважений або виконання обов'язків антикорупційного уповноваженого покладається на одного з працівників виконавчого органу</td></tr>
<tr><td>50–200 посад</td><td colspan="2">Призначається антикорупційний уповноважений</td></tr>
<tr><td>200–400 посад</td><td rowspan="4">Утворюється уповноважений підрозділ чисельністю не менше</td><td>2 працівників</td></tr>
<tr><td>400–600 посад</td><td>3 працівників</td></tr>
<tr><td>600–800 посад</td><td>4 працівників</td></tr>
<tr><td>понад 800 посад</td><td>5 працівників</td></tr>
</table>

Основними актами, які визначають організаційно-правові засади діяльності уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи), є:

- Закон України «Про запобігання корупції»;

[7] Наказ НАЗК від 26.04.2021 № 240/21 «Про встановлення обов›язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 18 травня 2021 р. за № 650/36272. URL: http://surl.li/hyzbq

- Професійний стандарт «Уповноважений з антикорупційної діяльності», затверджений наказом Мінекономіки від 31.12.2021 № 1193[8];
- Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21[9].

Частина 6 ст. 13-1 Закону і п. 1 розділу II Типового положення визначають основні завдання уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання корупції, які по суті можна звести до таких напрямків:

- виховання правової культури та формування високого рівня правосвідомості посадових осіб місцевого самоврядування;
- виявлення та усунення корупційних ризиків у діяльності органу та корупціогенних факторів у нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актах органу;
- методично-роз'яснювальна і консультаційна робота щодо застосування положень антикорупційного законодавства;
- моніторинг дотримання посадовими особами антикорупційних заборон і обмежень;
- аналіз стану запобігання корупції в діяльності органу;
- розгляд повідомлень про можливі факти вчення корупційних, пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень антикорупційного законодавства.

Детальніше їх зміст буде розкритий у наступних розділах цього Довідника.

Професійний стандарт визначає місце професії у Класифікаторі видів економічної діяльності, містить основні вимоги до професійної кваліфікації та умов праці, а також перелік трудових функцій та компетентностей, якими має володіти працівник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа).

Відповідно до цих вимог ефективна організація роботи уповноваженого з антикорупційної діяльності забезпечується в першу чергу:

- незалежністю;
- безпосереднім підпорядкуванням керівнику органу;
- інтегрованістю в усі управлінські процеси;
- компетентністю;
- достатнім ресурсним забезпеченням.

[8] URL: http://surl.li/bjyjb

[9] URL: http://surl.li/bkopx

На практиці це означає, що антикорупційний уповноважений має бути безпосередньо підпорядкований голові виконавчого комітету відповідної ради, підзвітний і підконтрольний відповідній місцевій раді, орієнтуватися в усіх процесах і повноваженнях, які реалізує орган місцевого самоврядування. Впливати на роботу уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції чи втручатися у неї заборонено.

Іще однією гарантією незалежності антикорупційного уповноваженого є забезпечення окремим службовим приміщенням та матеріально-технічними засобами, необхідними для виконання покладених на нього завдань. При цьому мають бути створені всі умови для захисту інформації з обмеженим доступом, з якою працює антикорупційний уповноважений.

З урахуванням названих вище документів, керівник виконавчого комітету затверджує внутрішнє положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання корупції, в якому деталізуються його завдання, повноваження, права та обов'язки, визначається місце підрозділу (особи) у загальній структурі органу, кваліфікаційні вимоги до його працівників, засади юридичної відповідальності.

Також положення може визначати порядок включення та роботи антикорупційного уповноваженого у складі різних комісій, колегій, робочих груп тощо.

Важливу роль в організації ефективної роботи уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції відіграє планування роботи. Воно допомагає здійснювати контроль за своєчасним виконанням усіх завдань, покладених на підрозділ (особу). Оптимальним є планування на рік чи півріччя.

Такий план має включати чітко сформульовані завдання, які необхідно виконати протягом періоду планування, чіткі дедлайни, а також вимірюваний і прогнозований кінцевий результат. У пригоді можуть стати перелік повноважень антикорупційного уповноваженого, визначений у Типовому положенні, антикорупційна програма органу (у разі її затвердження), реєстр корупційних ризиків, у якому визначаються заходи щодо їх усунення.

Усі заходи у плані роботи можуть бути впорядковані у хронологічному порядку. При цьому варто врахувати, що низка заходів не має чітких строків або ж вони пов'язані з настанням певних подій. Скажімо, якщо кількість навчальних заходів уповноважений може запланувати, визначивши орієнтовно

дати їх проведення з урахуванням загального плану роботи органу, то кількість індивідуальних консультацій спрогнозувати доволі складно, адже реалізація цього завдання залежить від того, як часто і в який спосіб посадові особи звертаються для отримання роз'яснень.

У цьому випадку строк виконання заходу з надання індивідуальних консультацій може бути визначений так: «у разі звернення посадової особи», а вимірюваним і прогнозованим результатом може бути факт надання вичерпного роз'яснення щодо застосування положень антикорупційного законодавства.

2. ПРЕВЕНТИВНА, МЕТОДИЧНА ТА КОНСУЛЬТАЦІЙНА РОБОТА АНТИКОРУПЦІЙНОГО УПОВНОВАЖЕНОГО

Запорукою мінімізації корупційних проявів серед посадових осіб місцевого самоврядування є забезпечення належного застосування антикорупційного законодавства, а також превентивні заходи, які допомагають працівникам краще розуміти природу корупційних і пов'язаних з корупцією правопорушень, усвідомлювати їх негативні наслідки й невідворотність покарання.

Відповідно до ст. 13-1 Закону «Про запобігання корупції», пункту 1 розділу II Типового положення до основних завдань уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) належить превентивна, методична та консультаційна робота, яка полягає, зокрема у:

- розробці проєктів актів з питань запобігання та виявлення корупції у відповідному органі;
- наданні працівникам органу методичної та консультаційної допомоги з питань додержання антикорупційного законодавства;
- проведенні роз'яснювальної роботи;
- візуванні проєктів актів з основної діяльності, адміністративно-господарських, кадрових питань (акти з особового складу).

Акти з питань запобігання та виявлення корупції

До актів з питань запобігання та виявлення корупції передовсім належить Антикорупційна програма органу, яка розробляється, як правило, на три роки і затверджується наказом керівника органу. Відповідно до ч.

2 ст. 19 Закону вона має визначати засади, принципи і заходи щодо запобігання, зниження або усунення корупції в органі.

Антикорупційний уповноважений може розробити й подати на затвердження місцевої ради Етичний кодекс посадових осіб органу місцевого самоврядування, в якому мають бути передбачені основні принципи та засади корпоративної культури, правила й алгоритми взаємодії посадових осіб між собою та з громадою, норми етичної поведінки, заходи впливу. Наявність такого документа у поєднанні з Антикорупційною програмою сприяє формуванню позитивної репутації органу, допомагає продемонструвати громаді його прагнення до прозорої та відкритої діяльності.

Крім того, уповноважений підрозділ (особа) може розробляти план своєї діяльності або окремі графіки проведення консультативної, методичної та роз'яснювальної роботи, які рекомендовано затверджувати відповідним актом керівника органу (наказом, розпорядженням, дорученням).

Таким графіком доцільно передбачити інформаційну і консультативну роботу з урахуванням деяких аспектів діяльності. Наприклад, питання щодо заповнення й подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, варто розглядати напередодні або під час декларaційної кампанії, а про заходи запобігання конфлікту інтересів слід нагадувати періодично, скажімо, у процесі підготовки проєктів рішень чи інших актів, перед відкриттям сесії місцевої ради тощо.

До актів з питань запобігання та виявлення корупції, проєкти яких розробляються антикорупційним уповноваженим, також належать відповідні положення: про повідомлення про корупцію, про заходи із забезпечення прав і гарантій викривачів, про порядок врегулювання конфлікту інтересів тощо.

Крім того, уповноважений підрозділ (уповноважена особа) з питань запобігання та виявлення корупції може взяти участь у розробці внутрішнього положення про діловодство та надати рекомендації щодо усунення корупціогенних факторів на стадії розробки проєктів документів, передбачити перелік актів, які антикорупційний уповноважений візує обов'язково.

Методична й консультаційна допомога

Відмінність між цими формами роботи полягає у тому, що методична допомога охоплює більш загальні питання, а консультації мають індивідуалізований характер.

Консультаційна робота з питань дотримання вимог антикорупційного

законодавства полягає у розгляді конкретних ситуацій, які виникли у посадової особи місцевого самоврядування та наданні рекомендацій щодо порядку подальших дій. Така допомога також може надаватися окремим структурним підрозділам, якщо певні ситуації для їхніх працівників є типовими.

У залежності від організації роботи, а також наявності потреби в особи, що звернулася, консультація може надаватися в письмовій чи усній формі, під час безпосереднього прийому чи телефонної бесіди або за допомогою засобів електронного зв'язку. Облік наданих консультацій рекомендовано вести у спеціальному журналі, який містить інформацію про те, кому надавалася консультація, з яких питань, хто надавав консультацію.

Наприклад, відповідна допомога може надаватися у випадку необхідності з›ясування наявності чи відсутності в особи конфлікту інтересів, під час заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, повідомлення про суттєві зміни майнового стану чи повідомлення про відкриття рахунку в установі банку-нерезидента тощо.

Для ефективного надання методичної допомоги і проведення консультацій уповноважений підрозділ (особа) може задіяти усі доступні інструменти комунікації з працівниками органу. На офіційному сайті у простій візуалізованій формі можуть бути розміщені роз'яснення й алгоритми дій щодо запобігання та виявлення корупції. Наприклад, уповноважений розробляє власні методичні рекомендації щодо заповнення декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, де враховує специфіку органу, типові ситуації, що виникають у посадових осіб під час її заповнення і подання, надає довідкову інформацію, яка допоможе суб'єктам декларування швидше заповнити декларацію (це можуть бути найбільш уживані посадовими особами коди ЄДРПОУ, порогові суми декларування, виражені у гривнях, а не у прожиткових мінімумах, акцентування уваги на розділах декларації, що заповнюються обов'язково тощо).

Роз'яснювальна робота

Роз›яснювальна робота із запобігання і виявлення корупції має спрямовуватися на забезпечення належного рівня знань та розуміння посадовими особами місцевого самоврядування положень антикорупційного законодавства.

Однією з поширених форм здійснення такої роботи є проведення з працівниками занять, семінарів, тренінгів на відповідну тематику. У рамках організа-

ції такої роботи з метою забезпечення ефективності цього інструменту необхідно планувати проведення відповідних заходів з урахуванням рівня поширеності корупційних проявів серед працівників, характеру вчинюваних корупційних або пов›язаних з корупцією правопорушень, а також проблемних питань, які виникають під час застосування положень антикорупційного законодавства.

У залежності від тематики занять до їх проведення можна залучати представників інших органів, діяльність яких пов›язана із запобіганням та протидією корупції, представників НАЗК, інших антикорупційних уповноважених, науково-педагогічних працівників закладів вищої освіти, які займаються проблемами запобігання, виявлення і протидії корупції.

Результати інформаційно-роз›яснювальної роботи слід обов'язково фіксувати шляхом складання відповідних протоколів, довідок, відомостей, інших документів, передбачених відомчими інструкціями з діловодства.

Превентивна робота може також здійснюватися шляхом періодичних публікацій у галузевих виданнях, які поширюються у територіальній громаді або в органі місцевого самоврядування, розміщення повідомлень на інформаційних стендах або внутрішніх електронних інформаційних базах. Дієвим способом проведення роз'яснювальної роботи є публікація методичних розробок, роз'яснень на офіційному сайті органу, створення відповідних груп і чатів у соціальних мережах чи месенджерах. Такі матеріали мають бути легкодоступними для посадових осіб місцевого самоврядування та громадськості.

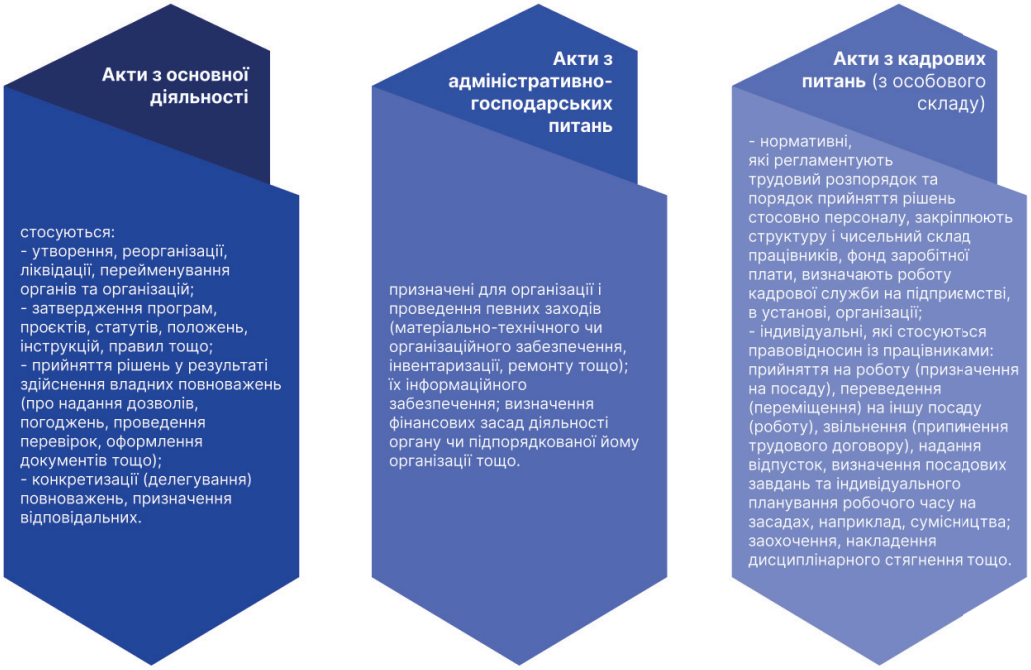
Візування проєктів актів

Основною метою візування проєктів актів є усунення корупціогенних факторів або ж причин корупції у діяльності органу. Крім того, візування належить до однієї з функцій уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи), що визначена підпунктом 12 пункту 2 розділу II Типового положення, і за своїм змістом подібне до антикорупційної експертизи.

Антикорупційна експертиза – діяльність із виявлення в нормативно-правових актах, проєктах нормативно-правових актів положень, які самостійно чи у поєднанні з іншими нормами можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень або правопорушень, пов'язаних з корупцією (ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Умовно візування можна вважати локальною антикорупційною експертизою, адже воно є одним із важливих елементів процесу оцінки корупційних ризиків, тобто оцінки того, чи вплинуть положення певного акту самостійно або в сукупності з іншими актами на імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення.

Відповідно до Типового положення об'єктами такої експертизи мають бути акти з основної діяльності, адміністративно-господарських і кадрових питань. У Методичній настанові «Візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів організації публічного сектору»[10] деталізовано, про які саме акти може ітися:



При цьому візування проєктів актів не повинно зводитися до тотального контролю за всім, що розробляється і затверджується в органі місцевого самоврядування. Першочергову увагу слід звертати на документи, що стосуються функцій і завдань органу, в яких раніше були ідентифіковані корупційні ризики (детальніше про це – у наступному розділі Довідника).

Окремі акти мають суто формальний характер, а тому не потребують уваги антикорупційного уповноваженого. До таких, зокрема, належать акти, реалізація яких не передбачає дискреції (наказ про присвоєння чергового ран-

[10] Методична настанова «Візування антикорупційним уповноваженим проєктів актів організації публічного сектору». https://wiki.nazk.gov.ua/?sl=6059

гу посадовій особі місцевого самоврядування, надання чергової відпустки у межах затвердженого графіка відпусток тощо).

Найбільш поширеними індикаторами корупціогенних факторів є:

- безпідставне розширення дискреції повноважень;
- відсутність чітких строків реалізації повноважень;
- відсутність визначеного алгоритму дій за певних типових обставин; відсутність протоколу реалізації повноважень;
- нечітке формулювання завдань і функцій;
- необґрунтоване надання переваг чи інших привілеїв.

Більш детально про типові індикатори, що можуть призвести до вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, та способи їх уникнення можна дізнатися з Методичної настанови НАЗК[11].

3. ОРГАНІЗАЦІЯ РОБОТИ З КОРУПЦІЙНИМИ РИЗИКАМИ

Одним із важливих напрямків діяльності, які координує антикорупційний уповноважений, є робота з управління корупційними ризиками. Вона полягає у їх ідентифікації, оцінці, розробці заходів для їх усунення (мінімізації), а також контролі за реалізацією цих заходів.

Корупційний ризик – це імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, що негативно вплине на діяльність органу. Відповідно, усунення або зниження такої імовірності здатне поліпшувати діяльність органу місцевого самоврядування, позитивно впливає на його репутацію та імідж, а також сприяє підвищенню довіри громадян до представницького органу.

НАЗК розробило й затвердило Методологію управління корупційними ризиками[12], яка визначає алгоритм управління ними, основні принципи і процедури оцінки корупційних ризиків, порядок розробки заходів їх усунення (мінімізації).

[11] Алгоритм візування проєктів актів залежно від їх виду. URL: http://surl.li/gbpmg

[12] Наказ НАЗК від 28.12.2021 № 830/21 «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 17.02.2022 за № 219/37555. URL: http://surl.li/efprg

Управління корупційними ризиками – цілеспрямована, скоординована діяльність органу з виявлення, усунення, мінімізації корупційних ризиків у своїй діяльності.

Така діяльність ґрунтується на *принципах*:

інтегрованості (управління корупційними ризиками є невід'ємною частиною загальної діяльності органу і впроваджене у загальну систему управління, узгоджується з іншими нормативними документами та враховується під час підготовки проєктів нормативних і розпорядчих документів);

- всеохопності (управління корупційними ризиками має охоплювати усі функції органу та враховувати його структуру і взаємозв'язки між підрозділами);
- адаптованості (урахування специфіки органу);
- інклюзивності (залучення заінтересованих сторін до процесу управління корупційними ризиками на всіх його етапах);
- динамічності (управління корупційними ризиками з урахуванням змін у середовищі організації, оперативне корегування заходів впливу на них);
- достатності інформації (урахування всієї наявної інформації у процесі управління корупційними ризиками);
- постійного вдосконалення (покращення процесу управління корупційними ризиками завдяки набутим знанням та практичному досвіду).

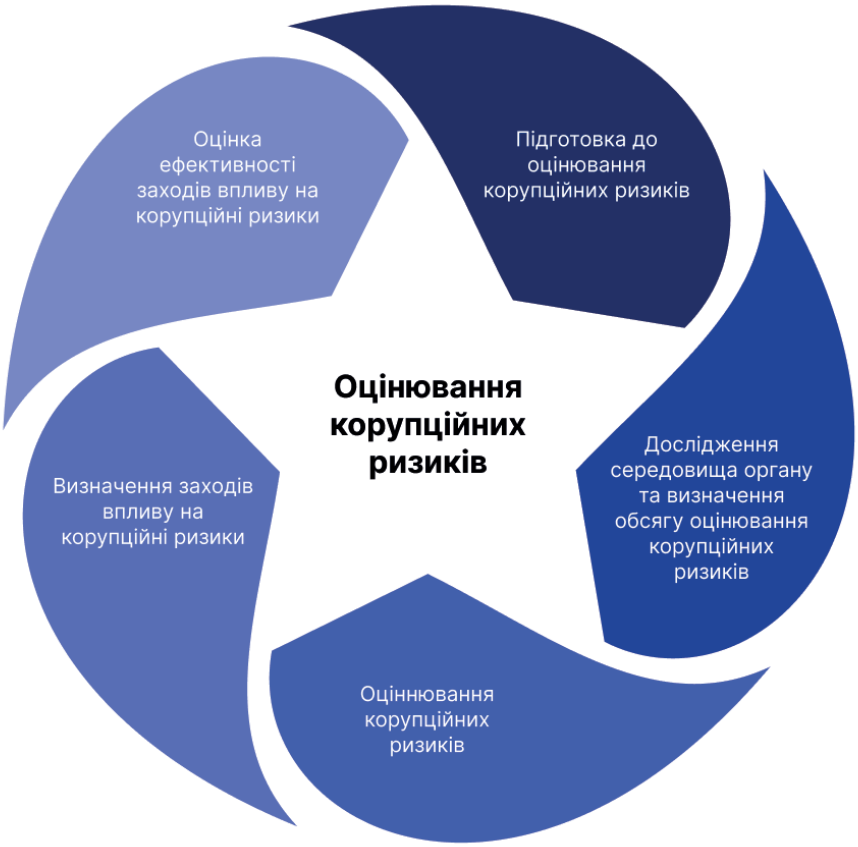
Управління корупційними ризиками – це діяльність, яка має *постійний циклічний характер.* Для більшої її ефективності слід обов'язково враховувати результати попереднього циклу.

Загалом процес управління корупційними ризиками (КР) складається з п'ятьох етапів.

Оцінювання корупційних ризиків

Важлива складова процесу управління корупційними ризиками – їх оцінювання, яке дозволяє виявити прогалини у процедурах і операціях державного органу, визначити імовірність вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення за наявних умов, а також проаналізувати ефективність існуючих заходів контролю.

Оцінювання корупційних ризиків є основою для підготовки та подальшого удосконалення антикорупційної програми органу і складається з п'ятьох етапів:



1. Підготовка до оцінювання корупційних ризиків носить організаційний характер. На цьому етапі необхідно підготувати розпорядчий документ, яким визначити мету і формат (*самооцінювання або зовнішнє оцінюванн*я), строки оцінювання корупційних ризиків; сформувати або оновити персональний склад робочої групи з оцінювання корупційних ризиків, затвердити (оновити) положення про робочу групу, провести вступний тренінг для її членів (якщо обрано формат самооцінювання); узгодити з робочою групою організаційні питання (засоби комунікації, місце проведення зустрічей, способи документування, накопичення інформації, обмін інформацією тощо).

У розпорядчому документі про проведення оцінювання корупційних ризиків також мають бути визначені строки надання керівниками структурних підрозділів та представниками зовнішніх заінтересованих осіб (наприклад, громадських організацій) кандидатур для включення до робочої групи. До складу робочої групи з оцінювання корупційних ризиків, як правило, входять представники усіх структурних підрозділів органу, а її головою визначається антикорупційний уповноважений.

Рішення про проведення оцінювання корупційних ризиків та рішення про утворення відповідної робочої групи оприлюднюються на офіційному сайті органу.

На будь-якому етапі оцінювання корупційних ризиків до діяльності робочої групи можуть залучатися інші працівники органу.

Самооцінювання – це оцінювання корупційних ризиків силами працівників органу, при цьому можуть залучатися і сторонні експерти.

Зовнішнє оцінювання матиме місце, коли оцінювання корупційних ризиків проводять експерти (експерт), залучені на договірних засадах.

Кожен із цих форматів має свої переваги й недоліки. Так, керівники структурних підрозділів, включені до складу робочої групи з оцінювання корупційних ризиків, добре обізнані із середовищем органу та знають слабкі й сильні сторони процедур, наявних в органі. Отже, можуть краще ідентифікувати корупційні ризики та запропонувати заходи з їх усунення.

З іншого боку, у свідомості багатьох службовців корупційні ризики і наявність корупції сприймаються як тотожні поняття, а процес оцінювання корупційних ризиків – як оцінка власної роботи. Ці фактори можуть призводити до певної необ'єктивності, свідомого ігнорування окремих корупційних ризиків та формального підходу до самого процесу оцінювання.

Що ж стосується формату зовнішнього оцінювання, то його безперечною перевагою є залучення спеціалістів, які не лише добре обізнані з тонкощами сфери, у якій вони здійснюють свою діяльність, а ще можуть поглянути на середовище органу стороннім оком, отже матимуть можливість виявити ті ризики, які не помічають посадові особи органу. Однак, наразі в органах державної влади й місцевого самоврядування існують певні упередження і побоювання стосовно допуску сторонніх осіб до службової документації. Крім того, в Україні наразі майже немає фахівців, які б спеціалізувалися на оцінюванні корупційних ризиків.

Найбільш оптимальним, таким, що забезпечить повноту і всеохопність процесу, є формат самооцінювання із залученням представників громадськості та зовнішніх експертів. При цьому важливо визначити оптимальну чисельність робочої групи з оцінювання корупційних ризиків, оскільки занадто мала група не зможе ефективно оцінити ризики в усіх сферах діяльності органу через брак відповідних фахівців, а в разі

включення до робочої групи занадто великої кількості учасників процес оцінювання ризиків може затягнутися, оскільки через зайнятість чи інші об'єктивні причини таку групу буде проблематично зібрати.

Найоптимальнішим вбачається розподіл робочої групи з оцінювання корупційних ризиків на підгрупи та розподіл між ними напрямків діяльності органу. При цьому, для узагальненого обговорення усіх корупційних ризиків достатньо буде одного-двох представників від кожної підгрупПід час тренінгу важливо висвітлити такі *питання*:

Проведення вступного тренінгу для членів робочої групи має на меті підготувати їх до оцінювання корупційних ризиків, тому його проводить антикорупційний уповноважений та/або залучений експерт.

Під час тренінгу важливо висвітлити такі питання:

- надати визначення понять «корупція», «корупційне правопорушення», «правопорушення, пов'язане з корупцією» згідно з законодавством;
- навести перелік корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;
- навести кілька прикладів корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, якщо вони мали місце в органі у попередні періоди;
- здійснити огляд корупційних ризиків, ідентифікованих раніше, надати інформацію про стан їх усунення/мінімізації;
- пояснити мету, принципи та процедуру оцінювання корупційних ризиків і підготовки антикорупційної програми (якщо оцінювання поєднано із розробкою нової антикорупційної програми);
- ознайомити з вимогами до процесу документування результатів діяльності робочої групи на кожному етапі оцінювання.

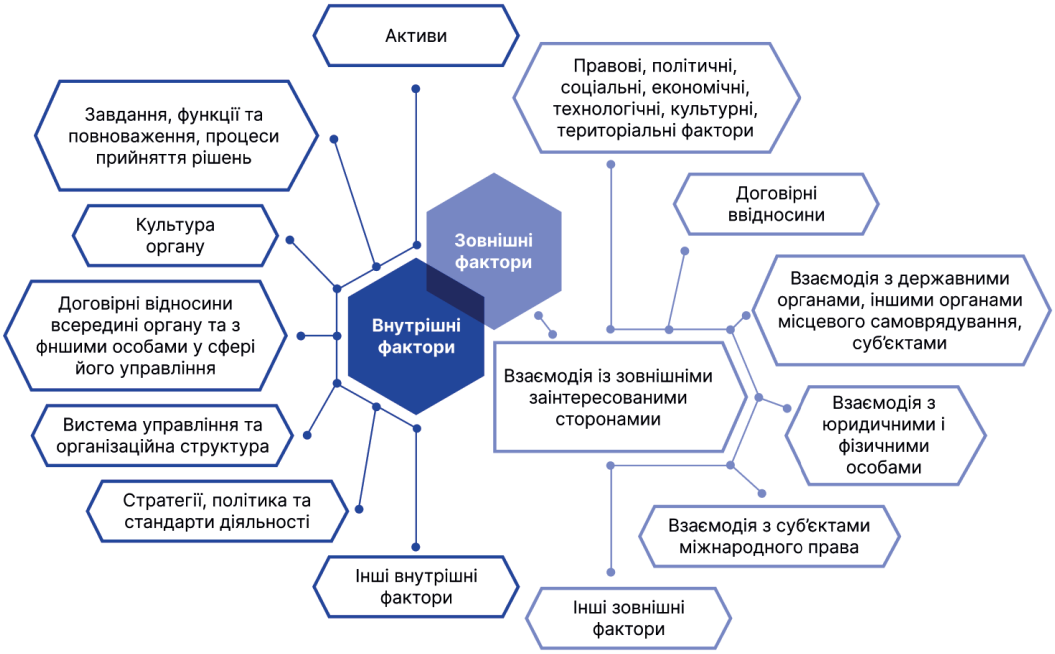
Підготовчий етап завершується складанням плану оцінювання[13], у якому визначаються етапи діяльності робочої групи з урахуванням функцій органу, його внутрішніх та зовнішніх заінтересованих сторін, інших факторів середовища.

2. Дослідження середовища органу та визначення обсягу оцінювання корупційних ризиків здійснюється з метою ідентифікації корупційних ризиків, наявних у діяльності органу. Воно відбувається шляхом збору та аналізу інформації про фактори середовища органу. На цьому етапі також можуть

[13] Зразок плану оцінювання корупційних ризиків та підготовки антикорупційної програми, а також зразок протоколу засідання робочої групи з оцінювання корупційних ризиків наведені у додатках 3 і 4 до Методології управління корупційними ризиками (відповідно). URL: http://surl.li/mwjdf

бути виявлені окремі корупційні ризики або джерела корупційних ризиків.

Середовище органу складається із внутрішніх і зовнішніх факторів.



Під час дослідження середовища необхідно:

- визначити функції та активи органу;
- проаналізувати характер взаємодії із внутрішніми і зовнішніми сторонами, які включають відносини підпорядкування, підконтрольності, підзвітності, спрямування, координації, договірні відносини, відносини у процедурах надання адміністративних послуг тощо;
- скласти перелік нормативно-правових і розпорядчих документів, які регулюють діяльність органу, як тих, які видають органи влади, так і тих, які видаються органом місцевого самоврядування;
- визначити інші потенційно вразливі функції та процеси (наприклад, управління комунальною власністю і комунальними підприємствами, розпорядження бюджетними коштами, соціально значущі сфери (освіта, охорона здоров'я), відбудова чи розбудова інфраструктури територіальної громади тощо).

Визначаючи корупційно вразливі функції органу, слід врахувати, що вони поділяються на *основні й допоміжні, або забезпечувальні*.

Основними будуть функції, визначені нормативно-правовими та/або статутними документами і спрямовані на реалізацію головних завдань органу

(надання адміністративних послуг, здійснення нагляду (контролю), охорона громадського порядку тощо).

Допоміжні функції спрямовані на забезпечення основної діяльності органу й охоплюють такі напрямки як менеджмент організації, кадрове, фінансове, матераільно-технічне, інформаційне забезпечення, зв'язки з громадськістю тощо.

Такий розподіл функцій дозволяє визначити пріоритетні напрями оцінювання корупційних ризиків та сприяє ефективній їх ідентифікації й визначенню найбільш дієвих заходів усунення/мінімізації.

Збираючи та аналізуючи інформацію про інші фактори середовища рекомендовано проаналізувати результати оцінювання корупційних ризиків, здійснені у попередні періоди, а також ефективність заходів щодо їх усунення/мінімізації; дослідити стратегічні плани діяльності та/або розвитку (програми розвитку); проаналізувати повідомлення та скарги на діяльність органу, результати дисциплінарних проваджень і службових розслідувань, відомості, які містяться у відкритих джерелах.

Також рекомендовано провести анонімне опитування як працівників, так і зовнішніх заінтересованих сторін[14].

Як правило, для оцінювання корупційних ризиків збирається й аналізується інформація за попередні три роки (здебільшого це період дії антикорупційної програми). Але не слід виключати й результати попередніх оцінювань корупційних ризиків.

Зібрану та проаналізовану інформацію необхідно відобразити в аналітичній довідці, яка складається окремо за кожним методом/способом збору й аналізу інформації про середовище органу, визначеним у плані оцінювання корупційних ризиків та підготовки антикорупційної програми.

Аналітична довідка[15] обов'язково має містити відомості про:

- метод/спосіб дослідження середовища органу та визначення потенційно вразливих до корупції функцій;
- конкретні джерела інформації (наприклад, результати зовнішніх чи внутрішніх аудитів, анкетування, інформація, розміщена у відкритих джерелах);
- функції та процеси органу, у яких виявлено недоліки або невідповід-

[14] Зразки форм анонімного анкетування наведені у додатках 5 і 6 до Методології управління корупційними ризиками. URL: http://surl.li/mwjdf

[15] Зразок аналітичної довідки наведений у додатку 8 до Методології управління корупційними ризиками. URL: http://surl.li/mwjdf

ності із зазначенням причин їх виникнення, заходів, які вжиті або можуть бути вжиті для їх усунення;

- корупційний ризик (його зміст, джерела, наявні заходи контролю);
- особу, яка підготувала аналітичну довідку.

На підставі зібраних та задокументованих відомостей уповноважений підрозділ (особа) формує та вносить на розгляд робочої групи перелік потенційно вразливих до корупції функцій і процесів органу, до яких належать такі, що:

- передбачають взаємодію організації, її працівників із зовнішніми заінтересованими сторонами;
- пов'язані із розпорядженням (управлінням) активами організації;
- інші потенційно вразливі до корупції функції, визначені робочою групою.

3. Ідентифікація корупційних ризиків є наступним етапом їх оцінювання і передбачає опис та аналіз потенційно вразливих до корупції функцій і процесів у діяльності органу.

Опис потенційно вразливих функцій і процесів органу рекомендовано здійснювати шляхом аналізу нормативно-правових і розпорядчих актів, які регулюють діяльність органу, у такій послідовності:

1) сформулювати функцію;
2) сформулювати процеси, які здійснюються для реалізації цієї функції;
3) визначити осіб (внутрішніх і зовнішніх), які беруть участь у кожному з процесів, зокрема тих, які здійснюють контроль;
4) визначити початок кожного процесу, послідовність його операцій і завершення.

Здійснення опису рекомендовано доручити членам робочої групи, які реалізують відповідні функції та процеси. Також до цієї роботи може залучатися представник уповноваженого підрозділу (уповноважена особа).

Власне *ідентифікація корупційних ризиків* передбачає виявлення й документування:

- змісту корупційного ризику (використовується метод моделювання способів і обставин вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення);
- джерел корупційного ризику (можуть бути пов'язані з особливостями й недоліками: нормативно-правових актів та розпорядчих документів, що регулюють діяльність організації, практичної реалізації процесів у діяльності організації, людських ресурсів організації);

- наявних заходів контролю, спрямованих на мінімізацію ризику (наприклад, заходи, які передбачені нормативно-правовими актами та/або розпорядчими документами, алгоритми операційної діяльності, заходи внутрішнього контролю та безпеки, запобігання і протидії корупції, внутрішнього аудиту, навчальні заходи тощо).

За результатами ідентифікації корупційних ризиків складається ризик-реєстр[16].

4. Аналіз корупційних ризиків як черговий етап їх оцінювання передбачає визначення рівня імовірності реалізації корупційного ризику та рівня наслідків від його реалізації. При цьому слід враховувати кількість виявлених у попередні періоди випадків вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та можливості їх вчинення працівниками організації.

За результатами визначення *рівня імовірності реалізації корупційного ризику* йому присвоюється бал від 1 до 4, де 1 – низький, а 4 – дуже високий рівень. При цьому слід враховувати такі чинники:

- складність і частота реалізації процесу, в якому виявлено корупційний ризик;
- кількість і категорії осіб, які беруть участь у виконанні процесу, в якому виявлено корупційний ризик;
- випадки вчинення корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень в аналогічних процесах інших органів.

Рівень наслідків від реалізації корупційних ризиків визначається відповідно до потенційних втрат і має враховувати такі фактори:

- вплив на діяльність органу минулих фактів вчинення його працівниками корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень;
- вплив минулих фактів вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень працівниками органів із подібною діяльністю;
- вид та розмір передбачених відповідним законодавством санкцій за вчинення правопорушень;
- розмір можливої майнової шкоди;
- потенційний вплив на плинність кадрів органу;
- потенційний вплив на відносини із зовнішніми заінтересованими сторонами.

[16] Реєстр ідентифікованих корупційних ризиків і зразок його заповнення наведені у додатках 10 та 11 (відповідно) до Методології управління корупційними ризиками URL: http://surl.li/mwjdf

Рівень наслідків від реалізації корупційного ризику оцінюється за шкалою від 1 до 4, де 1 – низький рівень, 4 – дуже високий. Оцінка рівня наслідків здійснюється за окремими категоріями, серед яких:

- імовірні майнові втрати організації або розмір незаконного збагачення працівника організації;
- вид юридичної відповідальності, до якої може бути притягнуто працівника організації;
- імовірні репутаційні втрати органу, його окремих працівників;
- рівень імовірної шкоди, завданої охоронюваним законом державним, суспільним інтересам.

5. Визначення рівнів корупційних ризиків є завершальним етапом оцінювання корупційних ризиків. Він визначається за формулою:

рівень КР = рівень реалізації КР * рівень наслідків КР

де:

рівень КР – рівень корупційного ризику,

рівень реалізації КР – кількість балів, отриманих за результатами оцінки рівня ймовірності реалізації корупційного ризику,

рівень наслідків КР – кількість балів, отриманих за результатами оцінки рівна наслідків від реалізації корупційного ризику.

Визначення заходів впливу на корупційні ризики

Заходи впливу на корупційний ризик – це чіткі, логічні і конкретні кроки чи запроваджені процедури, які усувають чи звужують можливості для вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення. Вони мають бути спрямовані, у першу чергу, на джерела корупційного ризику.

Крім того, мінімізація корупційного ризику може здійснюватися без розробки заходів впливу на корупційні ризики шляхом прийняття рішення не починати або не продовжувати діяльність, яка призводить до виникнення такого корупційного ризику.

Розробка заходів впливу на корупційні ризики ґрунтується на таких принципах:

- послідовність (врахування ефективності заходів впливу, які були

розроблені в попередні періоди);

- пріоритетність (розробка невідкладних комплексних заходів впливу на корупційні ризики з високим та критичним рівнем);
- чіткість (заходи впливу мають бути конкретними, зрозумілими, чіткими, без розмитих конструкцій на кшталт «посилити контроль», «удосконалити порядок», «організувати додатковий контроль», «забезпечення ознайомлення» тощо);
- достатність (необхідно розробити принаймні один захід впливу, який реально усуває або мінімізує джерело корупційного ризику);
- уникнення дублювання (якщо попередні заходи впливу виявилися неефективними (такими, що не впливають на корупційний ризик), то замість них мають бути розроблені інші);
- досяжність (під час розробки заходів впливу необхідно враховувати компетенцію органу, фінансові, матеріально-технічні, кадрові й інші ресурси).

Визначаючи заходи впливу на корупційні ризики, необхідно визначити особу, відповідальну за виконання, а також строки виконання заходу, які мають бути *реальними й такими, що відповідають рівню корупційного ризику.* При цьому слід дотримуватись конкретики як у визначенні виконавців, так й у визначенні строків, уникаючи формулювань типу «постійно», «періодично» і подібних.

Для кожного заходу впливу на корупційний ризик визначається один або декілька *індикаторів* його виконання. Це якісні або кількісні показники, які можна реально виміряти. Наприклад: «розроблено і введено в дію положення про…», «здійснюється відеофіксація…», «запроваджено автоматичну перевірку…» тощо.

Якщо корупційний ризик зумовлений недоліками нормативно-правових актів, прийняття яких не входить до компетенції органу, то інформація про такі ризики з пропозиціями щодо їх усунення (мінімізації) надсилається до органу, який прийняв цей акт.

4. АНТИКОРУПЦІЙНА ПРОГРАМА

Антикорупційна програма – це засадничий комплексний документ, який визначає антикорупційну політику органу і процес управління корупційними ризиками в ньому.

Відповідно до ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» такий документ *обов'язково* приймається в обласних радах і Київській міській раді. Однак, його

наявність в інших органах місцевого самоврядування не суперечить законодавству, а навпаки демонструватиме прагнення до відкритої і прозорої політики.

Підготовка антикорупційної програми є наступним етапом після оцінювання корупційних ризиків та визначення заходів впливу на них, а звіт за результатами оцінювання корупційних ризиків і реєстр ризиків, про які йшлося в попередньому розділі, додаються до антикорупційної програми як її структурні елементи. Крім оцінювання корупційних ризиків цей документ обов'язково має включати в себе засади антикорупційної політики органу, навчальні заходи і заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування, положення щодо моніторингу й оцінки виконання антикорупційної програми та її перегляду.

Засади антикорупційної політики органу. Перший розділ антикорупційної програми розробляється з урахуванням міжнародного та українського антикорупційного законодавства, Антикорупційної стратегії, Державної антикорупційної програми, а також результатів виконання програми за попередній період та оцінювання корупційних ризиків.

До засад антикорупційної політики належать:

- декларування про повну відмову від корупції у будь-яких її проявах та повну нетерпимість до неї;
- завдання керівника органу, антикорупційного уповноваженого та інших працівників щодо запобігання і протидії корупції;
- висновки за результатами оцінки виконання антикорупційної програми за попередній період;
- мета і принципи антикорупційної політики органу;
- стратегічні цілі організації щодо налагодження ефективної системи запобігання і протидії корупції;
- заходи реалізації антикорупційної політики органу;
- перелік розпорядчих документів, які регулюють питання запобігання і протидії корупції в органі (наприклад, це можуть бути внутрішнє положення про порядок розгляду повідомлень про корупцію, етичний кодекс органу, порядок проведення антикорупційної експертизи рішень, які приймає орган тощо).

Оцінювання корупційних ризиків. У цьому розділі зазначається, у якому форматі здійснювалося оцінювання корупційних ризиків (детальніше про це ідеться у попередньому розділі цього Довідника); відомості про робочу групу з оцінювання корупційних ризиків та виконані нею заходи; відомості про залу-

чених внутрішніх та зовнішніх заінтересованих осіб, джерела інформації, які використовувалися під час оцінювання корупційних ризиків; методи і способи оцінювання; узагальнюється отримана від заінтересованих сторін інформація і пропозиції та результати їх врахування органом.

Навчання, заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування. У цьому розділі міститься програма навчання із зазначенням тем, графіка і форми проведення навчальних заходів, їх цільової аудиторії та осіб, відповідальних за їх проведення.

Також сюди необхідно додати план заходів щодо поширення інформації антикорупційного спрямування. Таке інформування може здійснюватися через:

- розміщення на офіційному сайті органу довідкової, методичної інформації, відомостей та оголошень про антикорупційні заходи, організовані органом, іншими органами влади чи місцевого самоврядування, закладами освіти;
- проведення вебінарів, конференцій, круглих столів, форумів;
- інформаційні стенди (на них у стислому візуалізованому вигляді доречно розмістити інформацію щодо каналів повідомлення про корупцію, прав та гарантій викривачів, основні обмеження і заборони, які поширюються на працівників органу, види відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення);
- розсилки інформації антикорупційного спрямування корпоративною електронною поштою;
- участь керівника органу, антикорупційного уповноваженого, інших працівників органу у публічних антикорупційних заходах, організованих представниками засобів масової інформації, громадськістю, іншими зовнішніми заінтересованими сторонами;
- проведення консультацій, індивідуальних бесід, інструктажів.

Моніторинг, оцінка виконання та перегляд антикорупційної програми. Цим розділом визначаються:

- процедура і періодичність моніторингу виконання програми та особи, відповідальні за його здійснення;
- процедура і періодичність оцінки виконання програми, індикатори її виконання та особа, відповідальна за її здійснення;
- порядок і підстави перегляду антикорупційної програми, особи, які мають право ініціювати такий процес.

До антикорупційної програми можуть бути включені й інші розділи. Наприклад, положення щодо забезпечення законності й етичної поведінки посадових осіб органу, порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності за корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення тощо. Вони визначаються з урахуванням специфіки органу, оцінених корупційних ризиків, ефективності антикорупційних програм попередніх періодів.

У будь-якому разі антикорупційна програма має відповідати антикорупційному законодавству та враховувати повноваження органу місцевого самоврядування, бути зрозумілою, послідовною, повною, лаконічною, мати логічну структуру, без неузгодженостей й повторів.

Усі передбачені антикорупційною програмою заходи повинні мати реальні вимірювані строки виконання, а також строки, у які відповідальні виконавці надають антикорупційному уповноваженому інформацію про стан реалізації заходів, їх актуальність або причини невиконання чи несвоєчасного виконання.

Підготовка проєкту і затвердження антикорупційної програми мають бути проведені протягом чотирьох місяців після закінчення строку дії попередньої програми.

Методологія рекомендує розробляти антикорупційну програму на строк від одного до трьох років. З огляду на тривалість і ресурсозатратність процесу підготовки антикорупційної програми найбільш оптимальним видається саме трирічний строк її дії. За потреби, до затвердженої програми можуть бути внесені зміни.

Для новоствореного або реорганізованого органу максимальний строк дії першої антикорупційної програми може становити два роки.

Для зручності подальшої роботи з антикорупційною програмою, проведення моніторингу й оцінки її виконання рекомендується антикорупційні заходи і заходи впливу на корупційні ризики подавати у додатках, оформлених у вигляді таблиць. Вони можуть бути поділені на групи заходів, залежно від сфер діяльності виконавчого органу ради: фінансово-економічна сфера, сфера закупівель, сфера нормативно-правового регулювання діяльності органу, дотримання антикорупційних обмежень депутатами ради й іншими посадовими особами місцевого самоврядування тощо.

Для подальшого моніторингу та оцінки виконання антикорупційної програми важливо якомога чіткіше сформулювати індикатори виконання кожного заходу. Такими індикаторами можуть бути, зокрема:

- зменшення кількості випадків учинення посадовими особами органу корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень антикорупційного законодавства порівняно із попереднім періодом (*наприклад: кількість посадових осіб та службовців, притягнутих до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення зменшилася на 20%*);
- відсоток корупційних ризиків, які усунуто за результатами вжиття заходів впливу на них (*наприклад, якщо до повноважень ради належить нормативне регулювання певної процедури чи послуги, в якій були ідентифіковані корупційні ризики, що можуть бути повністю усунені шляхом затвердження відповідного нормативного документа, то індикатором може виступати усунення таких ризиків*);
- відсоток корупційних ризиків, рівень яких знижено за результатами вжиття заходів впливу на них;
- відсоток працівників, які пройшли навчання з питань запобігання та протидії корупції та набрали високий бал за результатами перевірки їхніх знань;
- відсоток опитаних зовнішніх заінтересованих сторін, які вважають, що ефективність роботи із запобігання та протидії корупції у діяльності органу підвищилась;
- відсоток опитаних зовнішніх заінтересованих сторін, які вважають, що діяльність органу стала більш прозорою.

Прийняття антикорупційної програми

Відповідно до ст. 19 Закону «Про запобігання корупції» антикорупційна програма обласної ради затверджується її рішенням. Перед цим обов'язково має бути проведене публічне обговорення проєкту антикорупційної програми. Для цього текст проєкту розміщуються на офіційному вебсайті органу, а повідомлення про його публічне обговорення також може бути розміщене на інших інформаційних ресурсах чи в медіа.

Для того, щоб отримання і врахування пропозицій та зауважень до антикорупційної програми було більш ефективним, повідомлення про громадські обговорення антикорупційної програми також варто надіслати громадським організаціям, які здійснюють свою діяльність у сфері запобігання і протидії корупції, та іншим заінтересованим сторонам.

У повідомленні обов'язково слід зазначити дату, час, місце і форму

публічного обговорення, строки і форму подання пропозицій та зауважень, заявок для участі у публічному обговорення, контактні дані особи, відповідальної за організацію обговорення, та електронну адресу, на яку можна надати зауваження і пропозиції. Повідомлення має містити посилання на проєкт антикорупційної програми та реєстр корупційних ризиків.

Відповідно до Методології інформаційне повідомлення має бути опубліковано не пізніше, ніж за *10 робочих днів* до дати проведення публічного обговорення проєкту антикорупційної програми. Цей строк може бути збільшено залежно від обсягів тексту, який мають опрацювати зовнішні заінтересовані сторони.

Найчастіше органи місцевого самоврядування для отримання пропозицій і зауважень до проєкту антикорупційної програми віддають перевагу електронним консультаціям. Однак, зважаючи на важливість формування якісного документа, який визначає антикорупційну політику громади, така форма обговорення не є ефективною та може свідчити про формальність консультацій з громадськістю.

Відповідно до Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року № 996, існують такі форми консультацій з громадськістю:

- публічне громадське обговорення (конференція, форум, громадське слухання, круглий стіл, збори, зустріч (нарада), інтернет-конференція, відеоконференція);
- електронна консультація.

І хоча цей Порядок має для органів місцевого самоврядування рекомендаційний характер, Методологія чітко визначає, що обговорення з громадськістю проєкту антикорупційної програми відбувається саме у формі публічного громадського обговорення. Цей метод, по-перше, демонструє наміри органу приймати рішення відкрито і прозоро, по-друге, забезпечує більш активне включення громадськості у формування антикорупційної політики, по-третє, дозволяє налагодити діалог із заінтересованими сторонами та напрацювати дієві антикорупційні практики.

!	У перспективі підготовка якісної та ефективної антикорупційної програми і її реальне, а не формальне виконання сприятимуть залученню додаткових коштів на відбудову і розвиток громади.

Усі пропозиції та зауваження до антикорупційної програми, які орган отримав протягом визначеного строку, обов'язково розглядаються антикорупційним уповноваженим. Якщо пропозиції та зауваження надано до результатів оцінювання корупційних ризиків, то їх розглядає робоча група, про яку детальніше ішлося в попередньому розділі. Відхилення тієї чи іншої пропозиції або неврахування зауваження мають бути мотивовані.

Після публічного громадського обговорення проєкт антикорупційної програми подається на розгляд представницького органу місцевого самоврядування та затверджується його рішенням.

У відповідному рішенні *обласної ради* обов'язково має бути зазначено, що її антикорупційна програма вводиться в дію з дати, коли НАЗК погодить документ. Лише після цього текст антикорупційної програми з додатками та подальшими внесеними змінами оприлюднюється на сайті ради.

Районні, міські, сільські та селищні ради не мають погоджувати антикорупційну програму з НАЗК та публікують її, додатки і зміни до неї на своєму офіційному сайті (за наявності) одразу після затвердження.

Моніторинг та оцінка виконання антикорупційної програми

На практиці прийнято вважати, що процес виконання антикорупційної програми є сферою відповідальності лише антикорупційного уповноваженого. Однак така думка хибна, оскільки цей документ спрямований на запобігання корупції та зниження корупційних ризиків в усьому органі. Відповідно до реалізації визначених у ній заходів і виконання правил мають бути залучені усі посадові особи органу, незалежно від статусу й посади.

Для того, щоб забезпечити повне й ефективне виконання антикорупційної програми, її положення мають бути включені до стратегічних та оперативних планів роботи органу місцевого самоврядування. Це дозволить об'єктивно прогнозувати потребу в ресурсах, необхідних для реалізації антикорупційної програми.

Періодичність моніторингу виконання антикорупційної програми визначається самою програмою і має проводитись *не рідше одного разу на півріччя* протягом строку її дії. Моніторинг полягає у тому, що антикорупційний уповноважений збирає, аналізує та узагальнює інформацію про стан виконання антикорупційної програми.

У визначені антикорупційною програмою строки відповідальні виконавці надають необхідну інформацію, яка дозволяє оцінити повноту і своєчасність виконання передбачених нею заходів, їх актуальність та відповідність середовищу

організації, а в разі невиконання або несвоєчасного виконання заходу – визначити причини цього та з'ясувати потребу в перегляді положень програми.

Порядок взаємодії антикорупційного уповноваженого з відповідальними виконавцями під час моніторингу антикорупційної програми може визначатися як самою програмою, так і внутрішніми регламентами чи положеннями.

Отримавши необхідну інформацію, антикорупційний уповноважений аналізує фактичний стан та ефективність реалізації антикорупційної політики органу, заходів впливу на корупційні ризики, навчальних заходів, заходів із поширення інформації антикорупційного спрямування тощо з урахуванням передбачених програмою індикаторів і показників.

Відповідальні виконавці та антикорупційний уповноважений у разі виявлення недоліків у положеннях антикорупційної програми можуть надавати пропозиції щодо їх усунення. За необхідності може бути проведене додаткове оцінювання корупційних ризиків, ініційована процедура перегляду антикорупційної програми у визначеному в ній порядку.

Згідно з Методологією, звіт за результатами періодичного моніторингу виконання антикорупційної програми органу місцевого самоврядування має бути наданий керівнику виконавчого органу для прийняття рішень та розміщується на офіційному вебсайті органу (у разі його наявності). Однак для налагодження дієвої системи запобігання корупції в діяльності органу місцева рада депутатів також може бути залучена до процесу моніторингу, наприклад, шляхом заслуховування періодичних звітів про виконання антикорупційної програми та надання пропозицій щодо її удосконалення.

На сайті органу місцевого самоврядування також оприлюднюються результати моніторингу виконання заходів впливу на корупційні ризики, які відображаються у реєстрі ризиків. Обласні ради надають інформацію про стан виконання антикорупційної програми до НАЗК.

Оцінка виконання антикорупційної програми має на меті аналіз змін, які відбулися у діяльності органу в результаті управління корупційними ризиками, та сприяє подальшому удосконаленню цього процесу. На відміну від моніторингу, оцінка проводиться після завершення строку дії антикорупційної програми і є одним із етапів підготовки нового документа, під час якого встановлюється результативність та ефективність кожного визначеного програмою заходу.

Індикатори виконання антикорупційних заходів і заходів впливу на корупційні ризики, передбачених програмою, мають бути якомога чіткішими.

Саме їх конкретність і вимірюваність допоможуть якісно оцінити виконання антикорупційної програми загалом.

Результативність виконання антикорупційної програми визначається за такими показниками:

1) прогрес у досягненні індикаторів виконання кожного заходу, виражений у відсотках;
2) прогрес у виконанні кожної групи або категорії заходів, як середнє арифметичне відсотків досягнення кожного окремого заходу, що входить до цієї групи;
3) прогрес у виконанні програми загалом, як середнє арифметичне відсотків виконання кожної групи заходів, передбачених програмою.

Хорошим прикладом такого оцінювання може слугувати ІСМ ДАП (Інформаційна система моніторингу реалізації Державної антикорупційної програми на 2023-2025 роки)[17]. Звісно, органи місцевого самоврядування можуть не мати ресурсів для впровадження такої системи, однак за основу можна взяти принцип її роботи.

Також необхідно оцінити не лише стан виконання антикорупційної програми, а й її ефективність. Про це можуть свідчити такі індикатори:

- інформація, що міститься у звітах про стан виконання антикорупційної програми;
- результати опитувань, анкетувань заінтересованих сторін;
- результати тестувань посадових осіб органу на знання антикорупційного законодавства;
- повідомлення про можливі випадки корупції у діяльності органу, факти притягнення посадових осіб до відповідальності за вчинення корупційних чи пов'язаних із корупцією правопорушень;
- результати планових і позапланових перевірок діяльності органу, внутрішнього чи зовнішнього аудиту;
- результати досліджень стану запобігання корупції, що проводяться громадськими організаціями, науково-дослідними установами;
- інформація із медіа, соціальних мереж тощо.

Звіт за результатами оцінки корупційних ризиків розміщується на сайті органу та враховується під час підготовки антикорупційної програми на наступний період. Також він може бути розглянутий на засіданні місцевої ради.

---

[17] Інформаційна система моніторингу реалізації державної антикорупційної політики. URL: http://surl.li/mwjhf

5. ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

5.1. Поняття конфлікту інтересів

Частиною 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції[18] передбачено обов'язок кожної Держави-учасниці, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати і зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості та запобігають виникненню конфлікту інтересів.

Організація економічного розвитку та співробітництва запропонувала таке визначення: **конфлікт інтересів** – конфлікт між публічно-правовим обов'язком та приватними інтересами державної посадової особи. Водночас державна посадова особа має інтереси, котрі випливають з її положення як приватної особи і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій[19].

У статті 1 Закону «Про запобігання корупції» містяться такі визначення:

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;

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;

приватний інтерес – 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.

[18] Конвенція ООН проти корупції. URL: http://surl.li/hwcf

[19] Посібник ОЕСР з питань запобігання конфліктів інтересів на державні службі. URL:http://surl.li/mwjhr

Порівняймо суттєві ознаки реального та потенційного конфлікту інтересів.

Потенційний конфлікт інтересів	Реальний конфлікт інтересів
є приватний інтерес	є приватний інтерес
є *можливість* реалізувати службові/представницькі повноваження	є службові/представницькі повноваження
може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень	*впливає* на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень

Як бачимо, потенційний конфлікт інтересів відрізняється від реального тим, що службові/представницькі повноваження у тому питанні, де є приватний інтерес, ще не реалізуються, але вже існує перспектива такої реалізації у майбутньому.

У національному законодавстві відсутнє визначення поняття **«конфлікт інтересів»,** проте його можна пояснити так: це ситуація, коли службові/представницькі повноваження особи вступають/можуть вступити у суперечність з її приватним інтересом.

Також його можна пояснити так: це ситуація, в якій приватні інтереси відповідного суб'єкта впливають (можуть вплинути) на належне виконання ним службових/представницьких повноважень[20].

Приватним інтересом може вважатися будь-який як *майновий*, так і *немайновий* інтерес.

Складовими конфлікту інтересів є:

НАЗК роз'яснило, що Закон допускає необмежене коло обставин та ситуацій, які можуть свідчити про наявність приватного інтересу чи зумовлювати його виникнення за певних умов. Вирішуючи питання щодо

[20] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. Київ: Baite, 2018. URL: http://surl.li/hzeog

наявності приватного інтересу як базової складової конфлікту інтересів, варто у кожному випадку враховувати конкретні обставини, відносини та зв'язки особи, обсяг її службових/представницьких повноважень під час прийняття того чи іншого рішення тощо[21].

Також НАЗК виділило типові обставини та ситуації, що свідчать про наявність приватного інтересу чи зумовлюють його виникнення:

- сімейні та родинні стосунки;
- реалізація службових/представницьких повноважень стосовно себе;
- отримання подарунка;
- сумісництво, поєднання статусу депутата з іншою діяльністю;
- якщо особа є засновником/керівником підприємства;
- договірні відносини;
- службові стосунки;
- службова діяльність;
- відносини прямого підпорядкування.

Наприклад, у ситуації, коли в підпорядкуванні керівників чи інших посадових осіб працюють близькі особи, завжди існує потенційний конфлікт інтересів, оскільки у сфері повноважень таких осіб наявний приватний інтерес, зумовлений позаслужбовими стосунками з близькою особою.

У ст. 1 Закону названо досить широкий перелік осіб, віднесених до близьких (їх детальний перелік наведений у додатку 2 до цього Довідника). Під час надання консультаційної допомоги посадовим особам місцевого самоврядування антикорупційний уповноважений має акцентувати на цьому переліку увагу, оскільки реалізація службових повноважень стосовно близьких осіб у багатьох випадках може призводити до конфлікту інтересів.

Реалізація службових/представницьких повноважень щодо себе зумовлює приватний інтерес, коли посадова особа приймає рішення стосовно самої себе (або бере участь у прийнятті такого рішення) у питаннях, які стосуються оплати праці, надання пільг, службового житла, використання права на запити у власних інтересах (наприклад, депутатське звернення чи депутатський запит), використання у власних інтересах службового майна чи технічних засобів тощо.

[21] Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Приватний інтерес. URL: http://surl.li/mwjjx

Службові/представницькі повноваження – це повноваження, які визначаються Конституцією та законами України, іншими нормативно-правовими актами (положеннями, статутами тощо), трудовими договорами (контрактами), положеннями про структурні підрозділи, посадовими інструкціями, організаційно-розпорядчими документами (наприклад, наказ про створення комісії/робочої групи), дорученнями керівників.

Конфлікт інтересів виникає тоді, коли такі повноваження носять дискреційний характер, тобто надають можливість на власний розсуд обирати з кількох варіантів рішень чи дій[22].

У Методології антикорупційної експертизи[23], міститься таке визначення поняття **«дискреційні повноваження»:** це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

Як зазначалося у розділі 3 цього Довідника, одним із основних корупціогенних факторів, що може міститися в нормативно-правовому акті є широта дискреційних повноважень. Так, до ознак широти дискреційних повноважень належить те, що вони надають особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, можливість:

- здійснювати оцінку юридичних фактів, обставин, підстав, що впливають на виникнення, зміну чи припинення правовідносин, реалізацію чи захист прав та свобод особи;
- на власний розсуд обирати захід публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його форму, вид, розмір, спосіб виконання;
- повністю чи частково встановлювати механізм здійснення правових дій, їх послідовність, строки реалізації;
- на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення

[22] Там само. Службові повноваження та їх дискреційний характер. URL: http://surl.li/mwjkg

[23] Методологія антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24 квітня 2017 року № 1395/5. URL: http://surl.li/hwcx

підлеглим особам, іншим органам влади, встановлювати строки і процедуру виконання[24].

Дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у який саме прямо або опосередковано закріплений у законі спосіб. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору будь з ким[25].

Суперечність між приватним інтересом та повноваженнями полягає у тому, що особа фактично постає перед вибором забезпечити публічний інтерес (вчинити дії, прийняти рішення в інтересах територіальної громади тощо) або вдовольнити приватний інтерес.

Навіть об'єктивне неупереджене рішення або дія в умовах реального конфлікту інтересів є порушенням антикорупційного законодавства і тягне за собою адміністративну відповідальність.

Ідентифікувати конфлікт інтересів має, в першу чергу, сама посадова особа. Це вимагає максимальної щирості перед собою. НАЗК рекомендує при цьому послідовно відповісти на два запитання:

1) чи є у мене приватний інтерес?
2) чи є повноваження, яке я реалізую щодо цього питання, дискреційним?

Ствердна відповідь на обидва запитання дає однозначний висновок про наявність конфлікту інтересів.

Різновидами реального конфлікту інтересів, про який особа зобов'язана повідомити, також є:

- пряме підпорядкування особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, близькій особі чи перебування близької особи у прямому підпорядкуванні. Необхідність включення цієї норми зумовлена усвідомленням того, що в суспільстві не повинно бути сумнівів у порядності (доброчесності) публічної служби і місця для непотизму;
- отримання для виконання рішень чи доручень, які особа, уповноважена на виконання функцій місцевого самоврядування, з огляду на наявний в неї реальний конфлікт інтересів вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, сво-

[24] Методологія проведення громадської антикорупційної експертизи. URL: http://surl.li/mwjnl

[25] Постанова Верховного Суду у справі № 1840/2970/18 від 15 грудня 2021 року. URL: Режим доступу: http://surl.li/iuiek

бодам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам;

- надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка, виявлення у своєму службовому приміщенні чи отримання майна, що може бути неправомірною вигодою, або подарунка.

Детальніше про це ітиметься у розділі 6 Довідника.

5.2. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Розділ V Закону «Про запобігання корупції» містить загальні вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суб'єктів, на яких поширюється його дія. Зокрема, до таких суб'єктів належать депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови та посадові особи місцевого самоврядування.

У статті 12-1 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Законом «Про запобігання корупції».

Відповідно до останнього посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;
2) повідомляти про конфлікт інтересів безпосереднього керівника;
3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Таким чином, законодавство чітко визначає, що первинним є не допустити конфлікт інтересів, тобто докласти усіх зусиль, щоб посадовій особі не довелося обирати між приватним інтересом і службовими повноваженням.

Наприклад, якщо призначення певної особи на посаду призведе до виникнення у неї чи іншої пов'язаної особи потенційного конфлікту інтересів, то від такого призначення варто відмовитися.

У разі, якщо усі можливі способи запобігти конфлікту інтересів вичерпані і його появи не уникнути, посадова особа зобов'язана не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вона дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї конфлікту інтересів, повідомити про це.

НАЗК у Методичних рекомендаціях № 13 від 21.10.2022[26] роз'яснює, кого саме необхідно повідомляти з урахуванням особливостей її посади, статусу та обставин, за яких виник конфлікт інтересів.

Безпосередній керівник – це найближчий за підпорядкованістю прямий керівник посадової особи.

Пряме підпорядкування – це відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Законодавство не визначає форми і способи повідомлення про конфлікт інтересів. Однак, для більш оперативного вирішення питання про його врегулювання, бажано робити таке повідомлення у письмовій формі. В органі місцевого самоврядування може бути затверджений внутрішній порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, яким визначається алгоритм дій у разі виявлення

[26] Методичні рекомендації № 13 від 21.10.2022 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. URL: http://surl.li/dpvgp

конфлікту інтересів, форма повідомлення, порядок його реєстрації та розгляду.

Керівник *протягом двох робочих днів* після отримання повідомлення приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє підлеглого.

Обов'язок керівника врегулювати конфлікт інтересів підпорядкованої особи поєднується із забороною спонукати підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

У випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі особа повідомляє НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно.

НАЗК у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального/потенційного конфлікту інтересів *упродовж семи робочих днів* роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Якщо ж конфлікт інтересів виник під час роботи у складі колегіального органу, то особа зобов'язана відмовитися від участі у розгляді питання, яке стосується предмету конфлікту інтересів. Якщо неучасть особи призведе до втрати правомочності такого колегіального органу, то вона продовжує здійснювати свої повноваження під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

У статті 28 Закону «Про запобігання корупції» закріплено, що у разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона має право звернутися за роз'ясненням до НАЗК.

!	За роз'ясненнями звертатися до НАЗК має саме та особа, у якої виникли сумніви щодо наявності чи відсутності в її діяльності конфлікту інтересів.

Для отримання максимально чіткого роз'яснення у зверненні до НАЗК варто зазначати інформацію, що розкриває зміст повноважень, приватного інтересу та ситуації (дії/рішення), стосовно якої (яких) є сумніви щодо наявності конфлікту інтересів, а також додавати відповідні документи[27].

[27] Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Дії особи у разі існування сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів. URL: http://surl.li/mwjrc

Якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у Законі.

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Рішення, прийняті з порушенням вимог закону щодо врегулювання та запобігання конфлікту інтересів, підлягають скасуванню або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку.

Крім того, Закон «Про запобігання корупції» передбачає можливість *самостійного врегулювання* конфлікту інтересів посадовою особою місцевого самоврядування шляхом позбавлення приватного інтересу, яким конфлікт інтересів був зумовлений.

Після позбавлення приватного інтересу посадова особа зобов'язана надати підтверджувальні документи безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. При цьому, можливість самостійно врегулювати потенційний чи реальний конфлікт інтересів від обов'язку повідомити про наявність конфлікту інтересів особу не звільняє.

5.3. Заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів

Якщо самостійне врегулювання конфлікту інтересів неможливе, то застосовується один із заходів зовнішнього врегулювання, перелік яких визначений у ст. 29 Закону «Про запобігання корупції»:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
3) обмеження доступу особи до певної інформації;
4) перегляд обсягу службових повноважень особи;
5) переведення особи на іншу посаду;
6) звільнення особи.

Керівник органу або керівник відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, визначає один із зазначених заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів з урахуванням таких особливостей:

Суттєві особливості конфлікту інтересів (КІ)	Захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (відповідна стаття Закону «Про запобігання корупції»)
КІ не має постійного характеру	Усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті (ст. 30)
Є можливість залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників ОМС	
КІ пов'язаний з інформацією, до якої має доступ посадова особа	Обмеження доступу до інформації (ст. 31)
КІ має постійний характер	
Є можливість доручити роботу з цією інформацією іншій посадовій особі	
Є можливість продовжити виконання посадових обов'язків без доступу до цієї інформації	
КІ має постійний характер	Перегляд обсягу службових повноважень (ст. 32)
КІ пов'язаний з конкретним повноваженням особи	
Є можливість продовжити виконання службових завдань у разі такого	
Є можливість передати це повноваження іншій посадовій особі	
КІ не може бути врегульований шляхом: • усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; • обмеження її доступу до інформації; • перегляду її повноважень та функцій	Здійснення повноважень під зовнішнім контролем (ст. 33)

КІ має постійний характер	Переведення особи на іншу посаду у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 34)
КІ не може бути врегульований шляхом: • усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; • обмеження її доступу до інформації; • перегляду її повноважень та функцій	
Наявна вакантна посада, що відповідає професійним та особистісним якостям особи	
Особа надала згоду на переведення	
КІ має постійний характер	Звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 34)
КІ не може бути врегульований в інший спосіб.	

НАЗК звертає увагу, що будь-який захід врегулювання конфлікту інтересів застосовується виключно до особи, у якої виникає конфлікт інтересів. Такі заходи не можуть застосовуватися до інших осіб, спільна робота з якими зумовлює виникнення конфлікту інтересів, тобто підпорядкованих осіб[28].

Зовнішній контроль

Закон «Про запобігання корупції» передбачає кілька форм зовнішнього контролю як заходу врегулювання конфлікту інтересів:

1) перевірка працівником стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проєктів 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 іншого працівника.

Працівника, який здійснюватиме такі перевірки чи контроль, визначає керівник органу. Важливо, щоб такий працівник *не був у підпорядкуванні* особи, чий конфлікт інтересів врегульовується. Крім того, у відповідному розпорядчому документі необхідно передбачити форму та періодичність контролю за реалізацією такого заходу (наприклад, щоквартальне звітування уповноваженому

[28] Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів. URL: http://surl.li/mwjsn

підрозділу (уповноваженій особі) з питань запобігання та виявлення корупції);

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

Сам факт неповідомлення про реальний конфлікт інтересів, а також вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів тягнуть за собою адміністративну відповідальність особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Про особливості такої відповідальності детальніше ітиметься у розділі 10 цього Довідника.

До виникнення реального конфлікту інтересів часто призводить неврегульований вчасно або ефективно потенційний конфлікт інтересів. Тому задля убезпечення посадових осіб місцевого самоврядування першочергову увагу варто приділяти недопущенню конфлікту інтересів як такого або ж, коли його не уникнути, вибору ефективного заходу із врегулювання потенційного конфлікту інтересів.

Особливості врегулювання конфлікту інтересів виборних посадових осіб місцевого самоврядування

Відповідно до ст. 35-1 Закону «Про запобігання корупції» правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У ст. 59-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплені правила врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності сільського, селищного, міського голови, секретаря, депутата сільської, селищної, міської ради, голови, заступника голови, депутата районної, обласної, районної у місті ради, іншого колегіального органу під час участі у роботі такого органу.

Зазначені особи **зобов'язані:**

- публічно повідомити про конфлікт інтересів;
- не брати участі у розгляді, підготовці та прийнятті рішень колегіальним органом з питань, що пов'язані з конфліктом інтересів (якщо це не спричиняє втрату повноважності колегіального органу).

!	Повідомляти про конфлікт інтересів потрібно під час засідання ради до початку розгляду питання, у вирішенні якого виборна посадова особа має приватний інтерес.

Інформація про повідомлення щодо наявного конфлікту інтересів у особи, яке здійснено на засіданні ради чи іншого колегіального органу, а також участь чи неучасть виборної посадової особи у розгляді відповідного питання, прийнятті рішення щодо нього обов'язково вносяться до протоколу засідання цього органу. Положення про те, як саме фіксувати цю інформацію, мають бути передбачені у регламенті місцевої ради.

Особливості врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю корпоративних прав

Відповідно до ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» особа, яка володіє підприємством чи корпоративними правами, у разі обрання чи призначення на посаду в органі місцевого самоврядування зобов'язана передати їх в управління іншій особі. Така передача має відбутися *протягом 60 днів* після обрання чи призначення.

Якщо на момент закінчення зазначеного строку в системі депозитарного обліку[29] встановлено обмеження на здійснення операцій з акціями на підставі відповідного рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про зупинення внесення змін до системи депозитарного обліку, особи зобов'язані передати такі належні їм акції в управління іншій особі протягом 60 днів з дня відновлення внесення змін до системи депозитарного обліку щодо відповідних акцій.

Передача корпоративних прав здійснюється такими способами	
Підприємство, яке за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарним	укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності

[29] *Депозитарна система України* це сукупність учасників депозитарної системи та правовідносин між ними щодо ведення обліку цінних паперів, прав на цінні папери і прав за цінними паперами та їх обмежень, що встановлюються в системі депозитарного обліку цінних паперів, у тому числі внаслідок проведення розрахунків за правочинами щодо цінних паперів. – Закон України «Про депозитарну систему України» URL: http://surl.li/kyzxk

Корпоративні права	укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами)
	укладення договору про управління портфелем фінансових інструментів та/або грошовими коштами, призначеними для інвестування у фінансові інструменти, з інвестиційною фірмою, яка має видану Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку ліцензію на провадження діяльності з управління портфелем фінансових інструментів
	укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами

Передача корпоративних прав як оплата вартості цінних паперів венчурного пайового інвестиційного фонду здійснюється після реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку випуску цінних паперів такого інституту спільного інвестування.

!	Особам, обраним чи призначеним до органу місцевого самоврядування забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї.

Також особи не можуть укладати договори із суб'єктами підприємницької діяльності, інвестиційними фірмами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї таких осіб.

Обрані чи призначені на посади місцевого самоврядування особи *в одноденний строк* після передачі в управління належних їм підприємств та корпоративних прав зобов'язані *письмово* повідомити про це НАЗК із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

Особа вважатиметься такою, яка належним чином виконала вказану вимогу, якщо дотримані такі умови:

- особа особисто повідомила НАЗК про передачу в управління належних їй підприємств та/або корпоративних прав;
- таке повідомлення було здійснено в одноденний строк з моменту передачі в управління (а не з моменту нотаріального посвідчення копії відповідного договору);
- до НАЗК надано саме нотаріально засвідчену копію укладеного договору (а не копію такого договору чи оригінал договору, укладеного в простій письмовій формі).

У повідомленні про передачу в управління підприємств чи корпоративних прав НАЗК рекомендує зазначати такі відомості:

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

До повідомлення обов'язково додається нотаріально засвідчена копія укладеного договору.

Також до повідомлення рекомендовано додавати належним чином засвідчені копії наказу про призначення (рішення про обрання) на посаду та установчих документів чи документів, що підтверджують наявність корпоративних прав[30].

Вимоги статті 36 Закону не поширюються, зокрема, на:

- осіб, у власності яких перебувають акції акціонерного товариства-резидента України, сукупна номінальна вартість яких не перевищує 0,25 прожиткового мінімуму, встановленого для працездатних осіб на 1 січня року, в якому особа призначена (обрана) на посаду, та сукупно не перевищують 5 відсотків голосуючих акцій товариства;
- депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі).

6. АНТИКОРУПЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ ДЛЯ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття 8 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» визначає, що на виборних посадових осіб загалом поширюється дія антикорупційного закону. У статті 12 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» зазначено, що на службовців місцевого самоврядування при призначенні на посади та проходженні служби поширюються обмеження, передбачені Законом «Про запобігання корупції»[31]. Крім того, залежно від характеру та змісту обмежень, за їх порушення передбачена юридична відповідальність, про яку детальніше ітиметься у розділі 10 цього Довідника. Тож, варто розглянути, про які саме обмеження ідеться.

---

[30] Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції. Строки повідомлення про передачу. URL: http://surl.li/mwoyf

[31] У травні 2023 року Верховна Рада України ухвалила новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування», який набирає чинності через шість місяців після припинення або скасування воєнного стану в Україні. Цей Закон містить аналогічне положення, викладене у ст. 29. URL: http://surl.li/mwozi

6.1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи становища

У ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» передбачено, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості для одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Під використанням особою службових повноважень, свого становища та пов'язаних із цим можливостей слід розуміти як вчинення будь-якої дії (у тому числі прийняття рішення), так і бездіяльність, тобто утримання від вчинення будь-яких дій під час виконання особою її службових повноважень чи інших обов'язків, які визначають її становище як відповідного суб'єкта[32].

Службові повноваження – це офіційно покладені на певну особу обов'язки здійснювати яку-небудь службову діяльність, а також окремі переваги, надані їй для максимально ефективного здійснення зазначених обов'язків. Службові повноваження повинні бути передбачені відповідним нормативно-правовим актом: Конституцією, законом, положенням, інструкцією тощо[33].

Відповідно до частини 3 ст. 18 КК України службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також постійно чи тимчасово обіймають в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною службовою особою підприємства, установи, організації, судом або законом.

Водночас має значення правильне розуміння змісту поняття «неправомірна вигода»[34].

---

[32] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». URL: http://surl.li/hzeog

[33] Там само.

[34] Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів. URL: http://surl.li/mwiug.

Поняття «неправомірна вигода»	Зміст зазначених у понятті «неправомірна вигода» категорій
Неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи не грошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.	***Грошові кошти (гроші)*** – готівка, кошти на рахунках у банках та депозити до запитання.
	Майно – це окрема річ або сукупність речей, які виступають об'єктом права власності та можуть бути предметом різних цивільно-правових і господарсько-правових договорів. У цивільному праві майном як особливим об'єктом уважаються також майнові права та обов'язки.
	Перевагами вважаються додаткові матеріальні чи інші вигоди, що передбачені законодавством і ставлять суб'єкта в нерівне становище з іншими особами (наприклад, право на першочергове або позачергове одержання матеріальних благ, послуг чи пільг).
	Пільги – це встановлені законодавством для відповідних категорій осіб блага (соціальні, професійні, податкові тощо), змістом яких є звільнення від виконання певних обов'язків або надання додаткових можливостей майнового чи немайнового характеру.
	Послуга – діяльність виконавця з надання (передачі) споживачеві певного визначеного договором матеріального чи нематеріального блага, що здійснюється за індивідуальним замовленням споживача для задоволення його особистих потреб
	Нематеріальні активи – це право власності на результати інтелектуальної діяльності, у т.ч. промислової власності, а також інші аналогічні права, визнані об'єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку, в установленому законодавством порядку, у т. ч. набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном та майновими правами
	Будь-які інші вигоди нематеріального чи не грошового характеру – це, наприклад, отримання службовою особою будь-яких відомостей на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді; нагородження її почесними званнями, що не мають державного значення; лобіювання її інтересів у відповідних інстанціях тощо

Використання державного чи комунального майна або коштів означає як тимчасове користування ним, так і передачу його в тимчасове користування іншим особам, а також дії, пов'язані з привласненням такого майна, коштів або незаконну передачу їх у власність інших осіб[35].

Щодо терміну «приватний інтерес» див. розділ 5 цього Довідника.

Зі змісту статті 22 цього ж Закону вбачається, що порушенням обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища може бути:

- недбале ставлення до виконання своїх обов'язків (у тому числі не виконання їх);
- використання своїх службових повноважень або свого становища чи пов'язаних з цим можливостей в будь-яких інших інтересах, крім службових;
- порушення вимоги законодавства України, навіть якщо це, з точки зору правопорушника, здійснюється «в інтересах служби»[36] тощо.

Слід зазначити, що форм використання службових повноважень чи свого становища надзвичайно багато.

6.2. Обмеження щодо одержання подарунків

Статтею 23 Закону «Про запобігання корупції» передбачено обмеження щодо одержання подарунків, яке поширюється на всіх осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У Законі термін ***«подарунок»*** вживається у такому значенні: це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової.

У цивільному праві також вживається подібне поняття «дарунок» як предмет договору дарування, під яким маються на увазі рухомі речі, у тому числі гроші та цінні папери, а також нерухомі речі та майнові права.

При цьому Цивільним кодексом України (ст. 719) визначено, що договір дарування може укладатися як усно, так і письмово, залежно від того, що саме передається в дар. І якщо правила дарування нерухомих речей, майнових прав, речей, які мають особливу цінність, на практиці виконуються, то правилами дарування валютних цінностей досить часто нехтують.

---

[35] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». URL: http://surl.li/hzeog

[36] Запобігання корупції: методичні рекомендації для місцевих активістів. URL: http://surl.li/mwiug

Так, відповідно до ч. 5 ст. 719 ЦК України договір дарування валютних цінностей[37] фізичних осіб між собою на суму, яка перевищує п»ятдесятикратний розмір неоподатковуваного мінімуму доходів громадян (850 гривень)[38], укладається у письмовій формі і підлягає нотаріальному посвідченню.

У ст. 8 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачено, що депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися правил депутатської етики. Зокрема, не приймати будь-яких гонорарів, подарунків, не отримувати винагород безпосередньо чи опосередковано за дії, пов'язані зі здійсненням ним депутатських повноважень.

Чи означають слова «будь-яких гонорарів, подарунків», зокрема, що депутат місцевої ради не має права прийняти подарунок, який відповідає загальновизнаним уявленням про гостинність та вартість якого не перевищує двох прожиткових мінімумів для працездатних осіб або навіть подарунок від близької особи? Скоріше за все, ні. Між нормами статей 3 і 23 Закону «Про запобігання корупції» та ст. 8 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» існує очевидна конкуренція. Тому у випадках вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності розв'язувати конкуренцію треба шляхом застосування норми, яка поліпшує становище особи – на підставі принципів рівності усіх перед законом і судом, справедливості і презумпції невинуватості. Це, однак, не заперечує обов'язку депутатів місцевих рад виконувати вимоги статусного закону у повному обсязі – аж доки суперечність не буде усунено.

Виходячи зі змісту ст. 23 Закону «Про запобігання корупції», подарунки можна поділити на дозволені, дозволені з обмеженнями і заборонені.

Дозволені подарунки

Посадовим особам місцевого самоврядування можна приймати подарунки від близьких осіб, а також якщо вони одержані як:

- загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси;
- відшкодування або покриття витрат на службове відрядження, якщо таке відшкодування або покриття витрат здійснюється за

[37] Відповідно до ст. 1 Закону «Про валюту і валютні операції» валютні цінності – національна валюта (гривня), іноземна валюта та банківські метали.

[38] Для цілей цивільного права неоподатковуваний мінімум доходів громадян становить 17 гривень.

рахунок коштів державного чи місцевого бюджету, коштів міжнародних міжурядових організацій, коштів міжнародної технічної допомоги, а також коштів організатора (співорганізатора) заходу, для участі в якому особа перебуває у службовому відрядженні.

Такі подарунки можна приймати без обмеження їх вартості.

Подарунки, дозволені з обмеженнями

Посадовим особам місцевого самоврядування можна приймати подарунки, що відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, якщо:

1. вартість таких подарунків одноразово не перевищує *двох* ПМПО[39], встановлених на день одержання подарунка;
2. сукупна вартість таких подарунків, одержаних від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує *чотирьох* ПМПО, встановлених на 1 січня року одержання подарунків.

Ці обмеження не стосуються заборонених подарунків.

Заборонені подарунки

Посадовим особам місцевого самоврядування заборонено приймати подарунки:

- у зв'язку з виконанням функцій місцевого самоврядування;
- від осіб, які перебувають у підпорядкуванні.

Посадовим особам місцевого самоврядування також заборонено просити і вимагати подарунки для себе чи інших осіб.

Подарунками, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, можуть бути ті, що одержуються у конкретній ситуації з урахуванням принципів діяльності ОМС та як елемент дотримання правил етикету (наприклад, це може бути сувенір у національному стилі тощо).

Прожитковий мінімум для працездатних осіб може змінюватися протягом року, а його розмір зазначається у ст. 7 Закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

[39] Прожитковий мінімум для працездатних осіб.

!	Рішення, прийняте особою, уповноваженою на виконання функцій місцевого самоврядування на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів.

Подарунки, одержані посадовими особами місцевого самоврядування як подарунки державі, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є державною або комунальною власністю і передаються відповідному органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» від 16 листопада 2011 року № 1195[40] затверджено відповідний Порядок.

Згідно з ним особа, яка отримала такий подарунок (дарунок), зобов'язана протягом місяця передати його матеріально-відповідальній особі органу з одночасним складенням акта приймання-передачі. Передача подарунка (дарунка) здійснюється в адміністративному приміщенні органу. Операції, пов'язані з передачею подарунка (дарунка) органові, відображаються в бухгалтерському обліку відповідно до законодавства.

З метою оцінки вартості подарунка (дарунка), вирішення питання щодо можливості його використання, місця та строку зберігання керівник органу утворює постійно діючу комісію, до складу якої обов'язково залучається фахівець із оцінки майна, та затверджує положення про таку комісію.

Для встановлення вартості майна проводиться незалежна його оцінка суб'єктом оціночної діяльності – суб'єктом господарювання, визначеним у Законі «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», або оцінювачем, який має кваліфікаційне свідоцтво оцінювача за відповідним напрямом та спеціалізацією оцінки майна.

Запобігання одержанню неправомірної вигоди чи подарунка

Закон «Про запобігання корупції» надає рекомендації щодо заходів, які посадова особа має вжити, у разі якщо отримує пропозицію неправомірної вигоди чи подарунка:

1) відмовитися від пропозиції;

[40] Постанова КМУ від 16.11.2011 № 1195. URL: http://surl.li/hwcv

2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію;
3) за можливості залучити свідків, зокрема з числа колег;
4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника, керівника відповідного органу або спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції.

Якщо майно, що може бути неправомірною вигодою чи подарунком, виявлене посадовою особою у своєму службовому приміщенні, то про цей факт особа *зобов'язана повідомити письмово* безпосереднього керівника або керівника органу. При цьому складається акт про виявлення такого майна. Цей документ підписує особа, яка його виявила, та керівник, якому було про це повідомлено. Саме майно передається спеціально уповноваженому суб'єкту у сфері протидії корупції[41]. Це правило не поширюється на подарунки, що є дозволеними або дозволені з обмеженнями.

6.3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

У ст. 25 передбачено, що особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, *забороняється:*

- займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю;
- входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді)), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України, крім випадку, передбаченого абзацом першим частини 2 ст. 25 Закону.

Зазначене обмеження не поширюються на депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі).

Стаття 6 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачає поєднання депутатської діяльності з виконанням виробничих або службових обов'язків. Так, депутат місцевої ради здійснює свої повноваження, не пориваючи з виробничою або службовою діяльністю.

[41] Спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції – органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції.

Якщо депутата місцевої ради обрано секретарем сільської, селищної, міської ради, головою, заступником голови районної, обласної, районної у місті ради, то він працює у відповідній раді *на постійній основі* і не може суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, навіть на громадських засадах, займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибуток, якщо інше не передбачено законом.

Депутат, якого рішенням обласної, Київської та Севастопольської міських рад обрано головою постійної комісії з питань бюджету, може працювати в раді на постійній основі.

У ст. 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» передбачено, що депутат місцевої ради, який перебуває на посаді керівника місцевого органу виконавчої влади чи на іншій посаді, на яку поширюються вимоги Конституції та законів України щодо обмеження сумісництва, не може поєднувати свою службову діяльність на цій посаді з посадою сільського, селищного, міського голови, секретаря сільської, селищної, міської ради, голови та заступника голови районної у місті, районної, обласної ради, а також з іншою роботою на постійній основі в радах, їх виконавчих органах та апараті.

Також депутат місцевої ради не може мати іншого представницького мандата.

Види діяльності, якими дозволено займатися у позаробочий час:	
депутатам місцевих рад (які здійснюють свої повноваження на постійній основі)	**іншим посадовим особам місцевого самоврядування**
• викладацька; • наукова; • творча.	• викладацька; • наукова; • творча; • медична практика; • інструкторська і суддівська практика зі спорту.

Розглянемо детальніше такі категорії як «підприємницька діяльність», «інша оплачувана діяльність» «викладацька діяльність», «наукова діяльність», «творча діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика із спорту».

Стаття 42 Господарського кодексу України визначає ***підприємництво*** як самостійну, ініціативну, систематичну, на власний ризик господарську діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку.

Із цього визначення випливають суттєві ознаки підприємницької діяльності:

- самостійність (особа має право вільно вибирати види діяльності, без обмежень приймати рішення і здійснювати самостійно будь-яку діяльність, що не суперечить чинному законодавству);
- ініціативність (добровільне з власної волі здійснення підприємницької діяльності);
- систематичність (не менше трьох разів протягом одного календарного року);
- ризикованість (підприємець сам несе тягар несприятливих наслідків (результатів) своєї діяльності й необхідності вжиття заходів щодо їх попередження чи усунення).

Слід взяти до уваги, що за провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб›єкта господарювання особа притягається до адміністративної відповідальності згідно зі ст. 164 КУпАП.

Іншою, крім підприємства, *організацією, що має на меті одержання прибутку*, може бути будь-яка інша організація, крім неприбуткової (наприклад, адвокатське бюро, нотаріальна контора).

Відповідно до ст. 641 ГК України підприємства, крім державних та комунальних, зобов'язані встановлювати свого кінцевого бенефіціарного власника (контролера)[42], регулярно оновлювати й зберігати інформацію про нього та надавати її державному реєстратору.

Управління підприємством здійснюється відповідно до його установчих документів на основі поєднання прав власника щодо господарського використання свого майна і участі в управлінні трудового колективу. Особливості управління підприємствами окремих видів (організаційних форм підприємств) встановлюються ГК України та законами про такі підприємства (ст. 65 ГК).

Щоб з'ясувати, який саме орган є виконавчим і контрольним органом відповідного підприємства (організації), чи має на меті це підприємство (організація) одержання прибутку, слід вивчити його статутні документи та закони, на підставі яких воно створено (закони «Про акціонерні товариства», «Про господарські товариства», «Про холдингові компанії в Україні» та ін.).

Управління акціями (частками, паями), що належать територіальній громаді, може здійснюватися та інтереси територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації представлятися,

[42] Термін «кінцевий бенефіціарний власник (контролер)» вживається у значенні, наведеному в Законі України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»

наприклад, на основі положень Закону «Про інститути спільного інвестування».

Оплачуваною діяльністю слід вважати будь-яку діяльність, за яку особа отримує винагороду, незалежно від того, чи є така діяльність систематичною або одноразовою, грошовою чи натуральною, виплачується за трудовою чи іншою угодою або без неї, систематично або лише за умови досягнення певних показників, за виконану роботу чи як аванс, за фізичну роботу чи творчу, є прямою чи непрямою, чи обліковується вона, чи сплачує особа з цієї винагороди податки, чи підлягає вона декларуванню тощо.

Відповідно до ст. 2 Закону «Про оплату праці» структура заробітної плати включає як винагороду безпосередньо за виконану роботу, так і доплати, надбавки, гарантійні й компенсаційні виплати, премії, інші заохочувальні та компенсаційні виплати.

Обмеження щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю сфокусовано *не на винагороді* за результатами здійснення особою іншої, ніж виконання функцій держави або місцевого самоврядування, діяльності, а саме *на зайнятті такою діяльністю*, яка оплачується чи може бути оплачена. Тобто уже факт зайняття особою іншою оплачуваною діяльністю, незалежно від фінансових результатів такої діяльності, свідчитиме про порушення цього обмеження.

Проте, ст. 25 Закону «Про запобігання корупції» визначає перелік дозволених видів діяльності, які можуть бути поєднуваними із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування на умовах сумісництва (укладання трудового договору) або за цивільно-правовим договором:

- ***викладацька діяльність*** – діяльність, спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо); вона провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Викладацьку діяльність можуть здійснювати не тільки заклади освіти чи їх працівники, а й будь-яка фізична особа у формі репетиторства, читання лекцій, проведення тренінгів, семінарів тощо;
- ***наукова діяльність*** – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження;

- ***творча діяльність*** – діяльність із створення, інтерпретації та виконання творів. Визначення окремих видів творів наведені у ст. 1 Закону України «Про авторське право та суміжні права», це можуть бути аудіовізуальні, музичні, літературні твори, твори ужиткового, образотворчого, архітектурного мистецтва тощо;
- ***медична практика*** – діяльність з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування в державних, комунальних чи приватних закладах охорони здоров'я та у ФОП (які здійснюють свою діяльність на підставі ліцензії);
- ***інструкторська та суддівська практика зі спорту*** у законодавстві не визначена. Однак, відповідно до Закону «Про фізичну культуру і спорт» спортивним суддею є фізична особа, яка пройшла спеціальну підготовку, отримала відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважена забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів. Опосередковано з інших нормативних актів (положень, інструкцій, нормативів) можна зробити висновки, що інструкторська спортивна діяльність пов'язана з методичним забезпеченням, організацією, контролем за змістом і результатами навчально-тренувальної роботи, обліком і аналізом результатів роботи спортсменів, контролем за виконанням програм з видів спорту тощо.

Особа, призначена/обрана на посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, повинна не пізніше 15 робочих днів з дня призначення/обрання на посаду припинити:

- підприємницьку діяльність;
- повноваження у складі правління інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, якщо особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать територіальній громаді, та представляє інтереси територіальної громади в раді (спостережній раді)), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України

Протягом цього періоду забороняється:

- дійснювати підприємницьку діяльність;
- брати участь у діяльності та прийнятті рішень відповідними органами;

- отримувати будь-які доходи у зв'язку із здійсненням підприємницької діяльності або перебування у таких органах.

6.4. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій місцевого самоврядування

Статтею 26 Закону «Про запобігання корупції» передбачено низку обмежень, яких необхідно дотримуватися після припинення повноважень в органі місцевого самоврядування. Умовно їх умовно можна поділити за часом їхньої тривалості:

протягом року після припинення повноважень заборонено

ЗАБОРОНЕНО

Ці обмеження діють незалежно від того, чи особа працювала на посаді до звільнення весь рік, чи лише його частину. Участь у прийнятті рішення щодо діяльності юридичної особи може бути пов'язана з реалізацією особою своїх безпосередніх владних повноважень або зумовлюватись певною процедурою прийняття такого рішення, навіть якщо воно приймається іншою особою[43].

Юридичні особи приватного права створюються на підставі установчих документів відповідно до ст. 87 ЦК України. До них, виходячи

[43] Постанова Верховного Суду від 2 лютого 2022 року у справі № 640/18576/21. URL: http://surl.li/mwrzc

з аналізу законодавства належать, зокрема підприємницькі товариства, утворені розпорядчим актом Президента України, органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

Під ***трудовим договором*** мається на увазі угода між працівником і роботодавцем, за якою працівник зобов'язується виконувати визначену цією угодою роботу, а роботодавець зобов'язується виплачувати працівникові плату й забезпечувати необхідні умови праці. Така угода укладається, як правило, в письмовій формі на певний строк або безстроково. Контракт є особливою формою трудового договору, сфера застосування якого визначається законами України[44].

Правочин – це дія, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Відповідно до ст. 202 ЦК України правочини можуть бути односторонніми, дво- чи багатосторонніми. Наприклад, різновидами правочинів є договір купівлі-продажу, договір дарування, заповіт тощо.

У разі виявлення порушення обмежень, встановлений антикорупційним законодавством, відповідний трудовий договір (контракт) припиняється, а правочин визнається недійсним у судовому порядку.

Без обмеження строків після припинення повноважень заборонено

[44] Глава III «Трудовий договір» Кодексу законів про працю України. URL: http://surl.li/fhfb

Інформація – це будь-які відомості та/або дані, що можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді[45].

За порядком доступу інформація поділяється на відкриту й таку, що має обмежений доступ. Відповідно до ст. 20 Закону «Про інформацію», вона вважається відкритою, якщо законом не віднесена до інформації з обмеженим доступом. Відкрита інформація може вільно одержуватись, поширюватись, використовуватись, а тому обмеження ст. 26 Закону «Про запобігання корупції» на неї не діють.

Водночас посадова особа місцевого самоврядування під час здійснення управлінських функцій може виступати розпорядником інформації з обмеженим доступом, який здійснюється відповідно до законодавства виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров»я населення, для захисту репутації або прав інших людей.

Закон поділяє інформацію з обмеженим доступом на три види:

- конфіденційна;
- таємна;
- службова.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, а також інформація, визнана такою на підставі закону. Вона поширюється за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку, якщо інше не встановлено законом.

Таємною є інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську, розвідувальну таємницю, таємницю досудового розслідування та іншу передбачену законом таємницю.

До *службової* може бути віднесена інформація, що міститься в документах, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов»язані з розробкою на́пряму діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до таємної.

Під *розголошенням* мається на увазі протиправна передача інформації стороннім особам, ознайомлення з нею, створення умов, які надають

[45] Ст. 1 Закону України «Про інформацію». URL: http://surl.li/acsvl

можливість сторонній особі ознайомитися з інформацією чи отримати її.

Якщо ж особа *використовує* інформацію, то це означає, що вона за допомогою цієї інформації отримує певну вигоду, перевагу, іншу користь, а також вчиняє інші дії за допомогою цієї інформації чи користуючись фактом її наявності в особи.

6.5. Обмеження спільної роботи близьких осіб

У статті 27 Закону «Про запобігання корупції» закріплено, що посадовим особам, місцевого самоврядування забороняється мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Зміст поняття «близькі особи», який наведено у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції», детальніше розкритий у додатку 2 до цього Довідника.

Особи, які претендують на зайняття посад у місцевому самоврядуванні зобов'язані повідомити керівництво ОМС про працюючих у цьому органі близьких осіб.

У разі виникнення обставин, що порушують ці вимоги, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин **у** *п'ятнадцятиденний строк.* Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуті, то відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

!	Для усунення обставин прямого підпорядкування близьких осіб переведення може бути застосоване як до особи, яка перебуває у підпорядкуванні, так і до особи, у якої у підпорядкуванні перебуває близька особа. Натомість, у разі неможливості переведення, звільненню підлягає саме особа, яка перебуває в підпорядкуванні

Обмеження щодо прямого підпорядкування не поширюються на:

- близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним із них статусу виборної особи (крім випадків прийняття близької особи на роботу помічником-консультантом депутата місцевої ради);

- осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

!	На посадових осіб часто одночасно поширюються обмеження щодо спільної роботи близьких осіб та вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів.

У таких випадках необхідно *одночасно* вжити заходів із врегулювання конфлікту інтересів, про які детальніше було розказано в попередньому розділі, та виконати необхідні дії для усунення прямого підпорядкування. При цьому слід врахувати, що деякі заходи врегулювання конфлікту інтересів (переведення на іншу посаду, звільнення) автоматично усувають і пряме підпорядкування.

7. ЗАХОДИ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Частиною 5 ст. 8 Конвенції ООН[46] проти корупції передбачено обов'язок кожної Держави-учасниці, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи та системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, зокрема, 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.

На виконання цього положення у Законі «Про запобігання корупції» передбачено механізми фінансового контролю, до яких належать:

- декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- повідомлення про суттєві зміни в майновому стані;
- повідомлення про відкриття рахунка в установі банку-нерезидента.

Усі види фінансового контролю передбачають заповнення та подання відповідної форми в Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

[46] URL: http://surl.li/hwcf

Строки, зміст, порядок реалізації заходів фінансового контролю передбачені розділом VII «Фінансовий контроль» Закону «Про запобігання корупції» та деталізовані у наказах НАЗК[47].

7.1. Декларація особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

Основним видом фінансового контролю є подання так званої майнової декларації. Воно здійснюється насамперед з метою створення умов прозорості діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

У місцевому самоврядуванні до суб'єктів декларування належать: депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, посадові особи місцевого самоврядування.

Крім зазначених вище осіб, до суб'єктів декларування також належать представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Види декларацій та строки їх подання

Майнові декларації, залежно від строків та умов їх подання поділяються на такі види:

[47] Детальний перелік актів в антикорупційній сфері наведений у додатку 1 до цього Довідника.

Види декларацій	Строк подання	Звітний період	Особи, які подають	Примітка
Щорічна декларація	щорічно з 01 січня до 01 квітня	за минулий рік, з 01 січня по 31 грудня	особи, які виконують функції місцевого самоврядування	у формі декларації слід обрати позначку «я продовжую виконувати функції держави або органу місцевого самоврядування»
Щорічна декларація (після звільнення)	з 01 січня до 01 квітня наступного року після припинення діяльність	за минулий рік, з 01 січня по 31 грудня	особи, які в минулому році припинили виконувати функції місцевого самоврядування та не обіймають іншої посади, яка теж передбачає обов'язок подання декларацій	у формі декларації слід обрати позначку «я припинив (ла) виконувати функції держави або органу місцевого самоврядування (після звільнення)»
Декларація при звільненні	протягом 30 календарних днів з дня припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій місцевого самоврядування	за поточний рік, з 01 січня по день припинення діяльності	за поточний рік, з 01 січня по день припинення діяльності	
Декларація кандидата на посаду	до призначення або обрання на відповідну посаду	за минулий рік, з 01 січня до 31 грудня	особа, яка претендує на зайняття посади, пов'язаної з виконанням функцій місцевого самоврядування	

Декларація при звільненні *не подається*, якщо суб'єкт декларування:

- припинив діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, на одній посаді, але продовжує

здійснювати її на іншій посаді, на яку поширюються вимоги фінансового контролю (наприклад, відбулось переведення);

- припинив діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, але упродовж 30 календарних днів знову розпочинає діяльність, яка передбачає обов'язок подання декларації.

В осіб, які втратили статус суб'єкта декларування у зв'язку із внесення змін до законодавства, обов'язок подавати декларації при звільненні та після звільнення не виникає.

За загальним правилом, декларація кандидата на посаду подається до призначення або обрання на посаду, яка пов'язана з виконанням функцій місцевого самоврядування. Однак *кандидати* у депутати місцевих рад, на посади сільського, селищного, міського голови подають такі декларації впродовж *п'ятнадцяти календарних днів* з дня набуття повноважень відповідно депутата, сільського, селищного, міського голови.

У разі входження до складу конкурсної або дисциплінарної комісії, утвореної відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» особа подає декларацію кандидата на посаду протягом *десяти календарних днів* після входження до складу відповідної комісії.

Відомості, які зазначаються в декларації

У ст. 46 Закону «Про запобігання корупції» визначено перелік відомостей про об'єкти декларування, які обов'язково мають бути зазначені в декларації. Це відомості про:

- суб'єкта декларування та членів сім'ї;

Поняття «член сім'ї» значно вужче, ніж поняття «близька особа».
Згідно із Законом «Про запобігання корупції» до членів сім'ї належать:

- чоловік/дружина (незалежно від спільного проживання);
- неповнолітні діти (незалежно від спільного проживання);
- інші особи, які із суб'єктом декларування:

  а) спільно проживають;

  б) ведуть спільний побут;

  в) мають взаємні права та обов'язки характеру сімейних (зокрема, особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі).

- об'єкти нерухомості, що належать суб'єкту декларування/членам сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або знаходяться в оренді чи на іншому праві користування, незалежно від форми укладення правочину, внаслідок якого набуте таке право;
- об'єкти незавершеного будівництва, об'єкти, не прийняті в експлуатацію або право власності на які не зареєстроване в установленому законом порядку.

До таких об'єктів відносяться ті, що:

- належать суб'єкту декларування/членам сім'ї на праві власності відповідно до ЦК України;
- розташовані на земельних ділянках, що належать суб'єкту декларування/членам сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, або передані їм в оренду чи на іншому праві користування, незалежно від правових підстав набуття такого права;
- повністю або частково побудовані з матеріалів чи за кошти суб'єкта декларування/членів сім'ї;

- цінне рухоме майно, що належить суб'єкту декларування/членам сім'ї на праві приватної власності, у тому числі спільної власності, або перебуває в її володінні чи користуванні незалежно від форми правочину, внаслідок якого набуте таке право. Вартість цінного рухомого майна при цьому має перевищувати 100 ПМПО.
- транспортні засоби та інші самохідні машини і механізми (зазначаються незалежно від їх вартості);
- цінні папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, що належать суб'єкту декларування/членам сім'ї;
- корпоративні права, що належать суб'єкту декларування/членам сім'ї;
- юридичні особи, трасти або інші подібні правові утворення, кінцевим бенефіціарним власником (контролером) яких є суб'єкт декларування /члени сім'ї;
- нематеріальні активи, що належать суб'єкту декларування/членам сім'ї, у тому числі об'єкти інтелектуальної власності, що можуть бути оцінені в грошовому еквіваленті, криптовалюти;

- доходи суб'єкта декларування/членів сім'ї, у тому числі отримані у вигляді заробітної плати (грошового забезпечення) як за основним місцем роботи, так і за сумісництвом, гонорари, дивіденди, проценти, роялті, страхові виплати, благодійна допомога, пенсія, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки та інші доходи. Відомості щодо подарунка зазначаються лише у разі, якщо його вартість перевищує 5 ПМПО;
- наявні у суб'єкта декларування/членів сім'ї грошові активи, у тому числі готівкові кошти, кошти, розміщені на банківських рахунках або які зберігаються у банку, внески до кредитних спілок та інших небанківських фінансових установ, кошти, позичені третім особам, а також активи у дорогоцінних (банківських) металах. Водночас сукупний їх розмір (вартість) має перевищувати 50 ПМПО;
- банківські та інші фінансові установи, у тому числі за кордоном, у яких у суб'єкта декларування/членів сім'ї відкриті рахунки (незалежно від типу рахунку, а також рахунки, відкриті третіми особами на ім'я суб'єкта декларування/членів сім'ї) або зберігаються кошти, інше майно;
- фінансові зобов'язання суб'єкта декларування/членів сім'ї, у тому числі отримані кредити, позики, зобов'язання за договорами лізингу, розмір сплачених коштів у рахунок основної суми позики (кредиту) та процентів за позикою (кредитом), залишок позики (кредиту) станом на кінець звітного періоду, зобов'язання за договорами страхування та недержавного пенсійного забезпечення. Відомості зазначаються лише у разі, якщо розмір зобов'язання перевищує 50 ПМПО;
- видатки та правочини, вчинені у звітному періоді, на підставі яких у суб'єкта декларування виникає або припиняється право власності, володіння чи користування, у тому числі спільної власності, на нерухоме або рухоме майно, нематеріальні та інші активи, а також виникають фінансові зобов'язання. Відомості зазначаються якщо розмір відповідного видатку або вартість предмета правочину перевищує 50 ПМПО.

У декларації кандидата на посаду відомості про видатки та правочини, вчинені суб'єктом декларування у звітному періоді, не зазначаються.

- посаду чи роботу, що виконується або виконувалася за сумісництвом;
- входження суб'єкта декларування до керівних, ревізійних чи наглядових органів громадських об'єднань, благодійних організацій, саморегулівних чи самоврядних професійних об'єднань, членство в таких об'єднаннях (організаціях).

Основні правила зазначення відомостей про об'єкти декларування

1. Відомості про об'єкт декларування зазначаються незалежно від того, знаходиться він на території України чи за її межами.
2. Відомості про об'єкт декларування, що перебував у володінні або користуванні суб'єкта декларування/членів сім'ї, зазначаються в декларації, якщо такий об'єкт перебував у володінні або користуванні *станом на останній день звітного періоду* (за умови що право володіння або користування виникло у суб'єкта декларування не менше ніж за 30 календарних днів, що передували останньому дню звітного періоду) або протягом не менше половини днів протягом звітного періоду (183 дні).
3. Не зазначаються відомості про об'єкти декларування, які належать суб'єкту декларування або членам його сім'ї на праві приватної власності, включаючи спільну власність, якщо такі об'єкти в установленому законом порядку визнані знищеними внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених збройною агресією Російської Федерації проти України.
4. У декларації зазначаються відомості про об'єкти декларування, що є об'єктами права власності третьої особи, якщо суб'єкт декларування або член його сім'ї отримує чи має право на отримання доходу від такого об'єкта або може прямо чи опосередковано (через інших фізичних або юридичних осіб) вчиняти щодо такого об'єкта дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ним.

Це правило поширюється на такі об'єкти декларування:

- об'єкти нерухомості;
- об'єкти незавершеного будівництва;
- цінне рухоме майно;
- транспортні засоби;

- цінні папери, корпоративні права, юридичні особи, трасти тощо;
- нематеріальні активи;
- доходи;
- грошові активи.

Під час заповнення і подання майнової декларації ми рекомендуємо уважно читати правила заповнення кожного її розділу, що наводяться безпосередньо в Реєстрі декларації, а в разі виникнення запитань звертатися до роз'яснень НАЗК[48] або до антикорупційного уповноваженого органу.

7.2. Повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента

У разі відкриття суб'єктом декларування/членом сім'ї валютного рахунка в установі банку-нерезидента суб'єкт декларування зобов'язаний у *двадцятиденний* строк повідомити про це НАЗК. Порядок інформування та електронна форма повідомлення затверджені наказом НАЗК від 23 липня 2021 року № 451/21[49].

Установа банку-нерезидента – це банківська установа, її відокремлений підрозділ (філії, відділення), що створені та діють відповідно до законодавства іноземної держави та з місцезнаходженням за межами України.

Обов'язок подати відповідне повідомлення виникає у день:

- коли суб'єкт декларування або член його сім'ї відкрив валютний рахунок;
- коли суб'єкту декларування стало відомо або повинно було стати відомо про відкриття валютного рахунка членом сім'ї.

Якщо суб'єкт декларування або член його сім'ї відкрив в один день декілька валютних рахунків в одній установі банку-нерезидента, суб'єкт декларування подає одне повідомлення. Якщо валютні рахунки відкриті в один день як суб'єктом декларування, так і членом його сім'ї, або якщо валютні рахунки відкриті в різних установах банку-нерезидента, то подаються окремі повідомлення.

Повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента подається в електронній формі незалежно від того, перебуває суб'єкт декларування в Україні чи за її межами.

---

[48] Декларування. Офіційний веб-сайт НАЗК. URL: http://surl.li/bdira

[49] Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента» від 23.07.2021 № 451/21. URL: http://surl.li/avctd

Повідомлення може не подаватися, якщо рахунок був відкритий під час дії воєнного стану та використовувався виключно для отримання матеріальної допомоги, передбаченої законодавством іноземної держави (крім держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором), виплаченої за рахунок коштів іноземної держави (крім держави, визнаної Верховною Радою України державою-агресором) або міжнародної організації, та закритий протягом одного місяця з дня припинення чи скасування воєнного стану.

7.3. Повідомлення про суттєві зміни у майновому стані

Якщо суб'єкт декларування отримав дохід, придбав майно або здійснив видаток на суму, що перевищує 50 ПМПО, встановлених на 1 січня відповідного року, у нього виникає обов'язок *протягом десяти днів* повідомити НАЗК про суттєві зміни у майновому стані. Зазначена інформація вноситься до Реєстру декларацій та оприлюднюється на офіційному вебсайті НАЗК. Тому її достовірність у майбутньому завжди можна перевірити.

При цьому *доходами і майном* вартістю понад 50 ПМПО є будь-які доходи і майно відповідної вартості, як вони перелічені у пунктах 2–5, 6, 7 ч. 1 ст. 46 Закону:

- нерухоме майно,
- об'єкти незавершеного будівництва,
- транспортні засоби та інше цінне рухоме майно,
- цінні папери,
- гонорари, доходи від відчуження цінних паперів та корпоративних прав, подарунки тощо.

!	Обов'язок подавати повідомлення про суттєві зміни у майновому стані виникає лише у суб'єктів декларування, які: • належать до осіб, що займають відповідальне та особливо відповідальне становище; • обіймають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків.

Перелік *службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище*, визначений у примітці до статті 51-3 Закону «Про запобігання корупції». Зокрема там зазначені такі посади в органах місцевого самоврядування:

- голови обласних рад, Київський, Севастопольський, Сімферо-

польський міські голови,

- міські (міст – обласних центрів) голови,
- заступники голів обласних рад та Севастопольського міського голови,
- заступник міського голови – секретар Київської міської ради,
- перші заступники та заступники міських (міст – обласних центрів) голів з питань діяльності виконавчих органів ради,
- секретарі міських (міст – обласних центрів та міста Сімферополя) рад,
- міські голови (міст обласного і республіканського в Автономній Республіці Крим значення, крім міст – обласних центрів), голови районних, районних у містах рад,
- керуючі справами виконавчих апаратів обласних та Севастопольської міської рад.

Перелік *посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків* затверджує Національне агентство з питань запобігання корупції. Наказом від 06 листопада 2023 року № 249/23[50], зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 13.11.2023 за № 1966/41022, НАЗК віднесло до них такі:

- посади голів постійних комісій, утворених в обласних, районних, Київській та Севастопольській міських радах, до компетенції яких належить розгляд питань у сфері бюджету, будівництва, земельних відносин та комунальної власності;
- посади міських (міст районного значення) голів, селищних і сільських голів.

Порядок № 450/21[51] визначає процедуру інформування про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування і встановлює електронну форму повідомлення про суттєві зміни у майновому стані. Таке повідомлення подається незалежно від того, перебуває суб'єкт декларування в Україні чи за її межами. За кожним фактом суттєвих змін подається *окреме повідомлення.*

Законодавством *не передбачено:*

- подання повідомлення у разі суттєвої зміни у майновому стані члена сім'ї суб'єкта декларування;
- можливість подання виправленого повідомлення.

[50] Наказ НАЗК від 06.11.2023 року № 249/23, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 13.11.2023 за № 1966/41022, «Про затвердження Переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків». URL: http://surl.li/mrxpgf

[51] Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування» від 23.07.2021 № 450/21. URL: http://surl.li/mwtcy

У ситуації коли вартість майна перевищує 50 ПМПО, але оплата проводилася частинами, розмір кожної з яких не перевищує цей поріг, повідомлення подається після переходу права власності на таке майно.

У разі одночасного придбання майна та здійснення видатку подається одне повідомлення, якщо видаток здійснено в межах 10-денного строку з моменту набуття майна у власність.

Якщо при отриманні спадщини, подарунка, приватизації нерухомого майна грошова оцінка такого майна не проводилась і вартість всього об'єкта не відома, повідомлення не подається.

8. ПРАВИЛА ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Етика за своєю природою є філософським знанням про мораль та моральність, їх сутність та місце в житті людини. Крім того, етику розглядають як певні моральні засади і цінності, що діють у межах конкретної професії чи виду діяльності[52].

Мета етики полягає у забезпечені того, щоб дії представників влади були спрямовані на захист інтересів громади – загального блага. Етичні принципи, цінності та стандарти перебувають на чолі процесу прийняття управлінських рішень та поведінки посадових осіб, притаманної професійному функціоналу чиновників. Тому етична поведінка повністю пов'язана з професіоналізмом.

Важливість слідування етичним нормам при реалізації владних повноважень прослідковується у тому, що останні заповнюють існуючі законодавчі прогалини у регулюванні поведінки посадовців. Правові норми не є точними механізмами, а реалізація їх не обов'язково відбувається прямим способом. Здатність посадових осіб приймати

[52] Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. Тимощука В. П., Школика А. М. Київ: Конус Ю, 2007. С. 84. URL: http://surl.li/mwvbl

рішення в узгодженні з принципами, що описані в законі, має бути супроводжена етичними цінностями. Це важливо як для громадян, так і для усієї легітимності політичної системи в очах суспільства[53].

Посадові особи місцевого самоврядування часто наділені дискреційними повноваженнями, які передбачають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом.

Дискреційні повноваження без етичної бази можуть мати руйнівній вплив на суспільні відносини. Крім того, етичні норми лежать в основі існуючих антикорупційних обмежень, *наприклад*, щодо використання комунального майна або бюджетних коштів у приватних інтересах; отримання подарунків; зайняття іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю тощо. Коли посадовець слідує приписам етики – його дії будуть відповідати вимогам антикорупційного законодавства. Саме тому правила етичної поведінки відносять до юридичних засобів запобігання корупції.

Міжнародні акти з питань етичної поведінки

На сьогодні слід вести мову про існування етичної системи муніципальної влади в України, до якої можна віднести:

1) законодавче визначення вимог до дотримання етичних норм та їх визначення у вигляді етичних кодексів або аналогічних документів;
2) запровадження етичної освіти всіх категорій посадових осіб місцевого самоврядування;
3) наявність спеціальних органів, які відповідають за формування та розвиток етики в органах місцевого самоврядування;
4) участь громадян та громадських організацій у вирішенні проблеми етики місцевого самоврядування;
5) спрямованість корпоративної культури на забезпечення необхідного рівня етики у окремих підрозділах місцевого самоврядування, наявність засобів заохочення посадовців до дотримання етичних норм;
6) наявність системи оцінки та моніторингу рівня етики посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Законодавча регламентація етичних вимог до поведінки посадових осіб

[53] Bo Rothstein, Nicholas Sorak. Ethical Codes for the Public Administration. A Comparative Survey. Quality of Government Working Paper. 2017. Series 2017:12. 53 с. URL: http://surl.li/mwvca

місцевого самоврядування має міжнародне коріння. Зокрема, Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, прийнятий Резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї ООН 12 грудня 1996 року[54], включає принципи виконання державними посадовими особами своїх обов'язків, серед яких виділяють такі:

- бути уважними, справедливими і неупередженими при виконанні своїх функцій і, зокрема, у відносинах з громадськістю;
- виявляти абсолютну відданість державним інтересам своєї країни, які представлені демократичними інститутами влади;
- виконувати свої обов'язки і функції компетентно й ефективно у відповідності до законів або адміністративних положень і з повною доброчесністю;
- не допускати дискримінації щодо будь-якої групи осіб або окремої особи або не зловживати іншим чином наданими їм повноваженнями та владою тощо.

У 1999 році Конгрес місцевих та регіональних влад Європи схвалив Європейський кодекс поведінки з політичної доброчесності народних обранців місцевих та регіональних рівнів. 7 листопада 2018 року цей же Конгрес місцевих та регіональних влад Європи ухвалив Європейський кодекс поведінки для всіх осіб, які залучені до місцевого та регіонального врядування, який представляє собою оновлену версію документа від 1999 року.

У цьому акті сформульовано основні засади етичної поведінки посадових осіб у сфері місцевого самоврядування, серед яких:

1) *верховенство закону* – усі суб'єкти повинні завжди діяти відповідно до закону та служити інтересам громадськості;
2) *підзвітність* – усі суб'єкти звітують про свої рішення та дії й повинні бути готові детально їх обґрунтувати;
3) *прозорість* – усі суб'єкти повинні сприяти прозорості, відкритості та видимості своїх дій, зокрема політики й процесу ухвалення рішень, спілкування й участі. Усі суб'єкти повинні старанно, чесно та вичерпно відповідати на всі запити щодо інформації від громадськості. Вони мають захищати право кожного володіти, отримувати й передавати таку інформацію без втручання. Здійснення цих свобод може підлягати умовам, обмеженням чи штрафам. У кожному разі причини таких обставин пояснюють і підкріплюють законом;

[54] Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 12 грудня 1996 року. ООН URL: http://surl.li/mwvet

4) *повага й недискримінація* – усі суб'єкти повинні поважати один одного. Вони повинні активно працювати задля досягнення недискримінаційної культури справедливості й терпимості, у якій цінують розмаїття;
5) *заслуги* – керувати людськими ресурсами належить відповідно до принципів заслуг і професіоналізму;
6) *безсторонність* – усі суб'єкти повинні бути безсторонніми під час ухвалення рішень і вживання заходів та уникати всіх форм упередження й фаворитизму, зокрема кумівства;
7) *конфлікти інтересів* – усі суб'єкти повинні уникати конфліктів чи появи конфлікту між своїми приватними справами й державними обов'язками. Політику щодо конфлікту інтересів мають регулювати принципи прозорості та підзвітності. Усі суб'єкти повинні дотримуватися будь-яких заходів відповідно до чинних норм, які вимагають гласності та моніторингу прямих або непрямих особистих інтересів таких суб'єктів, їхніх інших повноважень, функцій чи професій, а також змін у їхніх активах й обов'язках;
8) *корупція та шахрайство* – усі суб'єкти повинні утримуватися від зловживання своїми службовими обов'язками задля досягнення особистої мети, а також від незаконного привласнення державних коштів;
9) *державні закупівлі й укладення договорів про держзакупівлі* – на всіх етапах циклу закупівель рішення та дії повинні ґрунтуватися на справедливих, чітких і відкритих процедурах, а комісія із питань закупівель має право переглядати такі рішення. Учасники тендеру мають поводитися відповідально та справедливо й утримуватися від неналежного впливу на процес тендеру.
10) *політика каруселі* – виконуючи свої функції, суб'єкти не повинні вживати таких заходів, що надаватимуть їм особистих та/чи професійних переваг після того, як такі особи перестануть виконувати ці функції[55].

Правила етичної поведінки у законодавстві України

На національному рівні правилам етичної поведінки у місцевому самоврядуванні присвячені положення законів «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про статус

[55] Європейський Кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до місцевого та регіонального врядування. 2019. Рада Європи. 66 с. С. 14–17. URL: http://surl.li/mluzn

депутатів місцевих рад», «Про запобігання корупції» та Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування[56].

У Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування» серед принципів служби згадуються такі: верховенство права, законність, патріотизм, служіння територіальній громаді, поєднання місцевих і державних інтересів, доброчесність, ефективність, професіоналізм, політична неупередженість, прозорість, відкритість, відповідальність.

Згідно зі ст. 8 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу та член ради, здійснюючи депутатські повноваження, повинен дотримуватися визначених правил депутатської етики.

!	Депутат повинен керуватися загальнодержавними інтересами та інтересами територіальної громади чи виборців свого виборчого округу, від яких його обрано.

Загальнодержавний інтерес розглядається як потреба у здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону, гарантування державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист прав усіх суб›єктів права власності та господарювання тощо[57].

Інтерес територіальної громади, у свою чергу, полягає у можливості жителів населених пунктів або їх об'єднань самостійно вирішувати питання місцевого значення (зокрема і через різні форми безпосередньої демократії: місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання тощо) в межах Конституції і законів України (ст. 140 Конституції України).

Слідування загальнодержавному інтересу, *наприклад,* може полягати у роботі депутата при розробці проєкту чи прийнятті рішення щодо виділення земельної ділянки місцевого значення під реалізацію загальнодержавної

[56] Наказ Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу НАДС від 28 квітня 2021 року № 72-21. URL: http://surl.li/mwvjj

[57] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України та Генеральної прокуратури України щодо офіційного тлумачення положень статті 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 № 3рп. URL: http://surl.li/mwvot

програми будівництва. Слідування інтересам територіальної громади, в свою чергу, може виражатись у затвердженні місцевої програми соціального забезпечення місцевого населення або у діяльності із контролю за використанням коштів місцевого бюджету, що були виділені на реалізацію такої програми.

!	Не використовувати депутатський мандат, тобто свої представницькі повноваження в особистих інтересах чи в корисливих цілях.

Це означає, що надані законом повноваження депутата місцевої ради слід використовувати лише у загальнодержавних інтересах чи інтересах територіальної громади, а не з метою задоволення особистих потреб.

Законодавство про запобігання корупції містить поняття «приватний інтерес», яке слід розглядати аналогічним за значенням із поняттям «особистий інтерес». Детальніше про це поняття, а також про конфлікт інтересів та способи його врегулювання ідеться у розділі 5 цього Довідника.

!	Депутат місцевої ради повинен керуватися у своїй діяльності та поведінці загальновизнаними принципами порядності, честі і гідності.

Порядність – моральна якість людини. Порядна людина завжди тримає свої обіцянки і не завдає навмисної шкоди оточуючим.

Честь – це категорія етики, що характеризує особистість з позиції готовності відстояти, підтримати достоїнство, репутацію свою особисту чи соціальної групи, до якої вона належить.

Гідність – це особливе моральне ставлення людини до себе, що виявляється в усвідомленні своєї самоцінності й моральної рівності з іншими людьми; ставлення до людини інших людей, в якому визнається її безумовна цінність.

!	Не допускати образливих висловлювань, не використовувати у публічних виступах недостовірні або неперевірені відомості стосовно органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об’єднань громадян, підприємств, установ і організацій, їх керівників та інших посадових чи службових осіб, депутатських груп, фракцій, окремих депутатів місцевих рад тощо.

Ще одним джерелом правил етичної поведінки посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування є також розділ VI Закону «Про запобігання корупції». У його положеннях також згадується про необхідність дотримання загальновизнаних етичних норм поведінки, зокрема, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Законодавча вимога бути *ввічливим* у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими, зокрема, означає, що у спілкуванні слід:

- відчувати душевний стан співрозмовника, не ображати, не принижувати його;
- бути уважним, тактовним, делікатним (стежити за реакцією співрозмовника, уникати негативних оцінок щодо нього, епітетів, порівнянь, які можуть викликати образу, гнів);
- не перетворювати діалог на монолог;
- виявляти витримку, доброзичливість[58].

Ввічливість у спілкуванні означає й відсутність демонстрації надмірної зайнятості, уважне слухання співрозмовника та вміння почути його, надання людині можливості висловити свою точку зору, чітке, лаконічне і зрозуміле викладення інформації.

У ділових стосунках існує низка *«умовно заборонених»* тем для неформальних бесід, з яких не варто дискутувати. Це:

- релігійні переконання та демонстрація релігійних атрибутів;
- політичні уподобання та прихильності;
- аспекти особистого, приватного життя (стосунки в сім'ї, з родичами);
- заробітна плата, достаток, фінансові проблеми;
- стан здоров'я власний та інших осіб;
- зовнішність інших людей (особливо «поза очі», коли людина, про яку говорять, не бере участі у цій розмові).

Основними принципами спілкування публічних службовців з громадянами є: відкритість (здатність до спілкування, прийняття інших людей, їхньої унікальності); пластичність (здатність сприймати проблеми інших, залишаючись собою); повага; турбота; толерантність[59].

---

[58] Лавренко О.В., Лавренко А.А. Діловий етикет та імідж державного службовця. Київ: Київська міська державна адміністрація, 2008. с. 23-24, 44-45.

[59] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». URL: http://surl.li/hzeog

Обов'язок додержуватися загальновизнаних етичних норм поведінки уточняється у п. 5 розділу II Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (далі – Загальні правила етичної поведінки): посадові особи місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків зобов'язані неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитися 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. Слід запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими.

Поряд із вимогою дотримання загальноетичних, так би мовити, побутових норм поведінки, Законом України «Про запобігання корупції» запроваджується ряд спеціальних, професійних етичних вимог до поведінки посадовців.

Пріоритет інтересів. Представляючи територіальну громаду, посадові особи місцевого самоврядування повинні діяти виключно в інтересах такої громади.

Політична нейтральність. При виконанні своїх службових повноважень слід дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків.

Однак положення щодо політичної нейтральності не стосується виборних осіб, якими є міські голови та депутати місцевих рад, які згідно із законодавством можуть висуваються на вибори від політичних партій.

Вимога політичної нейтральності не забороняє членство в політичних партіях, проте передбачає, що політичні уподобання осіб, уповноважених на виконання функцій місцевого самоврядування, не мають впливати на виконання ними своїх службових повноважень.

Як приклад порушення вимоги політичної нейтральності можна навести ситуацію, коли керівник відділу комунального майна при прийнятті рішення про виділення нежитлового приміщення надає перевагу підприємству, керівник якого є членом тієї ж політичної партії, що і він.

Політична нейтральність також означає, що посадові особи місцевого самоврядування:

- повинні виконувати свої функції в будь-яких політичних умовах, незважаючи на зміни політичного характеру, які відбуваються в країні;
- не обстоювати інтереси певної політичної партії (у т. ч. тієї, членами якої вони є), використовуючи службове становище;
- не демонструвати свою партійну приналежність під час здійснення службових повноважень;
- турбувались про те, щоб кожна їхня дія чи причетність до політичних партій чи виборчих блоків не зашкодила впевненості громадян у їх здатності неупереджено виконувати свої службові обов'язки тощо[60].

Неупередженість. Ця вимога тісно пов'язана із попередніми та розширює їхній зміст. Неупередженість передбачає, що при виконанні посадових обов'язків слід діяти неупереджено, незважаючи не тільки на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, а й, навіть, незважаючи на ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання.

Зазначені вимоги також віднайшли своє відображення у положеннях розділу III Загальних правил етичної поведінки, згідно з якими посадові особи місцевого самоврядування повинні:

- спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів (тобто загальнодержавних чи інтересів територіальної громади), не допускати конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;
- не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;
- не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій.

Компетентність і ефективність. Свої службові повноваження та професійні обов'язки слід виконувати сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально. Це ж стосується рішень та доручень органів і осіб, яким службовець підпорядкований, підзвітний або підконтрольний. Слід не до-

---

[60] Там само.

пускати зловживань та неефективного використання комунальної власності.

Відносно останнього правила, у розділі IV Загальних правилах етичної поведінки зазначене таке:

- службове становище, ресурси територіальної громади (рухоме та нерухоме майно, кошти, службову інформацію, технології, інтелектуальну власність, робочий час, репутацію тощо) слід використовувати виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах закону;
- надані ресурси слід використовувати таким чином, щоб не завдавати шкоди навколишньому середовищу чи здоров'ю людей;
- комунальну власність слід використовувати раціонально і дбайливо, постійно підвищувати ефективність її використання, уникаючи надмірних і непотрібних витрат.

Це порушення може мати місце, коли посадова особа використовує наданий їй службовий транспорт в особистих цілях, наприклад, для перевезення членів сім'ї або приватного майна.

Нерозголошення інформації. Передбачає заборону на розголошення і використання в інший спосіб конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом, що стала відома особі у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом.

Прикладом порушення правила щодо нерозголошення інформації може бути ситуація, коли працівник відділу соціального захисту публікує у соціальній мережі фото документа, на якому відображені персональні дані (П.І.Б., дата народження, місце проживання, ідентифікаційний код тощо) особи, яка звернулась за отриманням певної адміністративної послуги.

Поряд із забороною на розголошення або використання інформації із обмеженим доступом, у згаданих Загальних правилах етичної поведінки містяться й інші етичні вимоги щодо роботи з інформацією:

- при роботі з інформацією слід оцінювати її критично, аналізувати джерела інформації, використовувати ті із них, які є офіційними, приймати рішення на основі достовірної та перевіреної інформації, поширювати лише ту інформацію, що відповідає дійсності;
- забороняється приховувати чи обмежувати інформацію, яка має бути доведена до відома інших осіб;
- слід утримуватися, у тому числі в позаробочий час, від поширення

інформації, зокрема розміщення коментарів на веб-сайтах і в соціальних мережах, що можуть завдати шкоди репутації державних органів та органів місцевого самоврядування.

Утримання від виконання незаконних рішень чи доручень. Службові та посадові особи органів місцевого самоврядування повинні утримуватись від виконання рішень чи доручень керівництва, що суперечать закону, незважаючи на приватні інтереси. У таких ситуаціях службовець повинен самостійно оцінювати правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень.

У разі отримання рішень чи доручень, які особа вважає незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вона повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – Національне агентство із запобігання корупції.

Рішення або доручення може бути незаконним як за формою, так і за змістом.

Законний наказ/розпорядження	
За формою виданий: • відповідальною особою • у належному порядку • в межах повноважень особи	За змістом • відповідає чинному законодавству • не порушує конституційні права і свободи

Прикладом порушення цієї етичної вимоги може слугувати ситуація, коли керівник підрозділу надає вказівку підлеглому працівнику прийняти негативне рішення щодо безоплатної приватизації земельної ділянки особою, яка має на те законні підстави.

Відповідальність за порушення правил етичної поведінки

Не останнє значення для попередження неетичної поведінки посадовими особами місцевого самоврядування має встановлена законом відповідальність. На відміну від побутової сфери, де наслідком порушення етичних правил є суспільний осуд, порушення етичних вимог у сфері публічної служби має наслідком притягнення особи до юридичної відповідальності. Це пов’язано з тим, що етичні норми у цій сфері формалізовані на рівні законодавства та покладені в основу правової охорони суспільних відносин, антикорупційних обмежень,

за порушення яких передбачено певний вид юридичної відповідальності.

За порушення етичних норм, як правило, передбачається дисциплінарна відповідальність. Проте неетична поведінка може призводити до правопорушень більш тяжкого характеру – адміністративних і кримінальних.

Наприклад, за порушення етичної вимоги про нерозголошення посадовими особами місцевого самоврядування інформації із обмеженим доступом (таємної, службової, персональних даних) залежно від виду інформації, що була розголошена, та інших обставин особа може бути притягнута до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Інший приклад – порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів визнаються адміністративним проступком.

Детальніше питання відповідальності розкриті у розділі 10 цього Довідника.

За інші види порушень етичних правил, які не вважаються адміністративно чи кримінально караними, як вже зазначалось, може наставати дисциплінарна відповідальність. У сфері місцевого самоврядування підстави та порядок притягнення до цього виду відповідальності, як правило, передбачені у кодексах етичної поведінки, які розробляються та приймаються тією чи іншої місцевою радою, її виконавчим органом, комунальним підприємством чи установою. Наприклад, в Етичному кодексі посадових осіб виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради[61] вказується, що його порушення посадовими особами органу є підставою для застосування до них дисциплінарних стягнень.

Стан дотримання посадовими особами етичних норм також враховується при оцінюванні їх діяльності, атестації, зарахуванні до кадрового резерву, призначенні на нову посаду, як це передбачено, наприклад, у Кодексі етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування виконавчого комітету Бердичівської міської ради[62].

Відповідальність за порушення правил етичної поведінки осіб, які обіймають виборні посади

[61] Етичний кодекс посадових осіб виконавчого комітету Івано-Франківської міської ради. URL: http://surl.li/mwwaw

[62] Кодекс етичної поведінки посадових осіб місцевого самоврядування виконавчого комітету Бердичівської міської ради. URL: http://surl.li/mwwbl

Певну особливість має відповідальність осіб, що обіймають виборні посади – місцевих голів та депутатів місцевих рад. Наприклад, відповідно до ст. 37 Закону «Про статус депутатів місцевих рад» пропуск депутатом місцевої ради протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійної комісії, невиконання ним без поважних причин обов'язків депутата місцевої ради у виборчому окрузі може стати підставою для застосування процедури відкликання такого депутата за народною ініціативою. Це, своєю чергою, приводить до припинення його повноважень і втрати статусу депутата. Подібна процедура може бути застосована і до сільського, селищного, міського голови.

Місцевий голова також достроково припиняє свої повноваження у разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 3-1 ч. 1 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування»). Те саме – і в разі набрання законної сили рішенням суду про визнання необґрунтованими його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами та їх стягнення в дохід держави (п. 3-2 ч. 1 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Якщо місцевий голова порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень, то його повноваження також можуть бути припинені достроково за рішенням місцевого референдуму або за рішенням місцевої ради, яке приймається не менш як двома третинами голосів депутатів від її складу (ч. 3 ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування»).

У судовій системі вже склалась практика притягнення до відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема, за корупційні правопорушення, в основі яких лежать етичні норми.

Яворівським районним судом Львівської області визнано винним міського голову міста Чернігова в адміністративному правопорушенні, передбаченому частинами 1, 2 ст. 172-7 КУпАП (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів) і як наслідок – накладено штраф у розмірі 6 800 гривень та порушника позбавлено права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування строком на один рік .

Отже, на сьогодні слід вести мову про наявність досить детальної регламентації правил етичної поведінки, які мають місце у сфері муніципального управління. Однак, їх формальне визначення та регламентація відповідальності за їх порушення, хоча і мають вагоме значення, ще не означають їх дотримання або виконання суб'єктами реалізації, тобто посадовими особами місцевого самоврядування. Для цього повинні працювати й інші складові етичної системи, про які згадувалось раніше:

- запровадження етичної освіти;
- формування корпоративної культури та забезпечення необхідного рівня етики;
- впровадження механізмів заохочення посадовців дотримуватися етичних норм;
- залучення громадськості у вирішення проблеми етики у місцевому самоврядуванні;
- проведення періодичної оцінки та моніторингу рівня етики посадовців органів місцевого самоврядування.

9. ВИКРИВАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Важливу роль у протидії корупції відіграють особи, які розкривають інформацію про розтрату бюджетних коштів, зловживання владою, хабарництво та іншу незаконну діяльність в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, оскільки саме вони попереджають про небезпеки, які можуть виникати всередині управлінського апарату, для прав та свобод людини і громадянина та для конституційного ладу в цілому. Професор Р. Вон називає службові викриття протиотрутою від бюрократичного зла[63].

Відповідно до ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» ***викривач*** – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською,

[63] Vaughn R. The successes and Failures of Whistleblower Laws. Cheltenham, UK.; Northampton, MA. p. 11.

громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Отже, істотні ознаки викривача такі:

- викривачем може бути тільки фізична особа (громадянин України, іноземець, особа без громадянства);
- викривач *має внутрішнє переконання*, що інформація є достовірною (під цим мається на увазі упевненість особи, що така інформація може свідчити про факти вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону, така упевненість випливає з життєвого та/або професійного досвіду, віку, інших обставин особи);
- інформація – будь-які відомості та/або дані, які відомі особі, про можливі факти корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, інших порушень Закону;
- достовірність інформації – її властивість встановлювати реальну наявність фактичних даних про можливі факти корупційних правопорушень;
- фактичні дані – відомості про обставини порушення, місце і час його вчинення, особу, яка вчинила таке порушення, тощо. У повідомленні викривача фактичні дані мають складатися з інформації про конкретні факти порушення встановлених Законом «Про запобігання корупції» вимог, обмежень і заборон;
- така інформація стала відома викривачу у зв'язку з трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням служби чи навчання, участю у процедурах, які обов'язкові для початку такої діяльності (наприклад, участь у конкурсі).

Отже, *викривачем корупції у діяльності органів місцевого самоврядування* може бути будь-яка фізична особа, яка володіє достовірною інформацією про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» посадовими особами місцевого самоврядування.

Автори науково-практичного коментаря до законодавства України про захист прав викривачів[64] дають такі визначення цим видам діяльності:

Трудова діяльність – діяльність найманого працівника, фізичної особи,

[64] Науково-практичний коментар законодавства України про захист викривачів корупції / за заг. ред. О. Нестеренко. Київ: ТОВ РЕД ЗЕТ, 2021. 140 с. URL: http://surl.li/mwwgv

яка забезпечує себе роботою самостійно, зокрема надає послуги чи виконує роботи на підставі цивільно-правових договорів.

Професійна діяльність – участь фізичної особи у літературній, артистичній, художній, освітній або викладацькій діяльності, діяльність лікарів, приватних нотаріусів, приватних виконавців, адвокатів, арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів), аудиторів, бухгалтерів, оцінщиків, інженерів чи архітекторів, особи, зайнятої релігійною (місіонерською) діяльністю, іншою подібною діяльністю за умови, що така особа не є працівником або фізичною особою – підприємцем та використовує найману працю не більш як чотирьох фізичних осіб.

Отже, адвокати та учасники інших професійних спілок набувають правового статусу викривача у випадках, коли вони повідомили інформацію, яка стала їм відома *саме у зв'язку зі здійсненням їхньої професійної діяльності.*

Господарська діяльність – діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Громадська діяльність – діяльність інститутів громадянського суспільства, їх посадових осіб, членів, представників і волонтерів щодо участі у формуванні і реалізації державної (місцевої) політики, реалізації статутних цілей та напрямів діяльності відповідних інститутів, пов'язана з їх офіційними відносинами з органами державної влади, місцевого самоврядування, зокрема членство у громадських радах, поліцейських комісіях тощо.

Наукова діяльність – інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження.

Проходження служби – діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Навчання – цілеспрямована діяльність учасників освітнього процесу в системі освіти і професійного зростання, спрямована на максимальне засвоєння та усвідомлення навчального матеріалу і подальшого застосування здобутих знань, умінь та навичок на практиці.

Таким чином, викривачем може бути як особа, яка обіймає певну посаду в органах місцевого самоврядування або на підприємствах, установах та організаціях, що перебувають у комунальній власності, так і інша особа, якій стало відомо про корупційне правопорушення у зв'язку із її професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю. *Наприклад,* це може бути представник господарського товариства, яке бере участь у тендері на закупівлю майна чи послуг за кошти місцевого бюджету. Або журналіст чи громадський активіст, який викрив корупційне правопорушення в результаті проведеного журналістського або громадського розслідування. Або, навіть, здобувач освіти, який проходить виробничу практику в органі місцевого самоврядування.

Зміст повідомлення про корупцію

Повідомлення викривача може стосуватися будь-якого корупційного кримінального правопорушення чи правопорушення пов'язаного з корупцією, протиправність яких передбачена у Кримінальному кодексі України, Кодексі України про адміністративні правопорушення чи іншому законі.

Суб'єктивною ознакою повідомлення викривача є його обґрунтована переконаність, що інформація, яка міститься у повідомленні, є достовірною.

У повідомленні викривача не лише повинні наводитися певні факти порушення іншою особою вимог Закону «Про запобігання корупції», вони мають аргументовано мотивуватися, підтверджуватися. Тобто саме повідомлення має бути переконливим. Обґрунтованість повідомлення викривача має відображатися у вигляді його вмотивованості, що надає йому внутрішню і зовнішню переконливість, полегшує розуміння повідомлення особою або органом, який буде його розглядати.

Фактичні дані у повідомленні викривача мають складатися з інформації про конкретні факти порушення. Зокрема, це відомості про обставини правопорушення, місце і час його вчинення, особу, яка вчинила правопорушення тощо[65].

---

[65] Науково-практичний коментар законодавства України про захист викривачів корупції. URL: http://surl.li/mwwgv

Як зауважує НАЗК[66], викривання корупції буде ефективним, якщо інформація, викладена у повідомленні:

- містить фактичні дані, зокрема про обставини правопорушення, місце час його вчинення, особу, яка вичинила правопорушення;
- є достовірною на переконання викривача;
- стала відома викривачу у зв'язку з його трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю або участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності.

Відповідно до законодавства, повідомлення про корупцію може бути здійснене як із зазначенням авторства, так і без нього (анонімно).

Анонімне повідомлення підлягає розгляду, якщо воно містить інформацію, яка *стосується конкретної особи* та фактичні дані, що можуть бути перевірені.

Канали повідомлення про корупцію

Антикорупційне законодавство оперує такими поняттями як «внутрішні канали повідомлення», «зовнішні канали повідомлення» та «регулярні канали повідомлення».

Під ***внутрішніми каналами повідомлення,*** відповідно до Закону «Про запобігання корупції», слід розуміти способи захищеного (у тому числі анонімного) повідомлення інформації викривачем керівнику або уповноваженому підрозділу (особі) органу, юридичної особи, у яких викривач працює, проходить службу чи навчання або на замовлення яких виконує роботу, а так само до органу вищого рівня, уповноважена особа якого здійснює контроль за дотриманням антикорупційного законодавства на підвідомчих підприємствах, в установах та організаціях.

Виходячи зі змісту цього визначення, внутрішні канали повідомлення надають можливість звернутись із повідомленням про порушення до:

1) керівника органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації комунальної власності за своїм місцем роботи або

[66] Роз'яснення № 7 від 14.07.2020 «Щодо особливостей перевірки повідомлень про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України "Про запобігання корупції"». URL: http://surl.li/mxeej

2) уповноваженого підрозділу (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які повинні бути утворені в органах місцевого самоврядування, або
3) до вищого органу.

І хоча Законом «Про запобігання корупції» не передбачено утворення (визначення) уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери управління органів місцевого самоврядування, однак і не містить заборони звернутись із відповідним повідомленням до уповноваженого підрозділу (уповноваженої особи) з питань запобігання та виявлення корупції вищого органу, у сфері управління якого знаходиться відповідне комунальне підприємство, установа чи організація.

Органом вищого рівня слід вважати орган місцевого самоврядування, який інстанційно є вищим по відношенню до органу місцевого самоврядування, підприємства, установи чи організації комунальної форми власності, де працює викривач та по відношенню до якого вищий орган здійснює управлінську функцію. У сфері місцевого самоврядування у таких відносинах, наприклад, знаходяться виконавчі органи місцевих рад та власне місцеві ради.

Відповідно до ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування» виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам. Іншим прикладом може слугувати вертикаль відносин між з підприємствами, установами та організаціями, що перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад та органами місцевого самоврядування (місцевими радами та їх виконавчими комітетами), коли перші підпорядковані, підзвітні та підконтрольні другим (ст. 17 Закону «Про місцеве самоврядування»).

Зовнішні канали повідомлення як шляхи повідомлення інформації викривачем через фізичних чи юридичних осіб, у тому числі через медіа, журналістів, громадські об'єднання, професійні спілки тощо.

Тобто, передбачається можливість здійснити повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції» не напряму чи особисто, а опосередковано – через попереднє звернення до засобів масової

інформації, антикорупційних громадських організацій, професійних спілок працівників органів місцевого самоврядування тощо.

Регулярні канали повідомлення передбачають можливість подання інформації викривачем до спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції – органів прокуратури, Національної поліції, НАБУ, Державному бюро розслідувань, НАЗК, які згідно із законом наділені спеціальними повноваженнями щодо проведення перевірок, розслідувань та притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні корупційних або пов'язаних із корупцією кримінальних та адміністративних правопорушень.

Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – центральний орган виконавчої влади, який здійснює формування антикорупційної політики. Розробляє Антикорупційну стратегію та державну програму з її виконання, займається перевіркою електронних декларацій, звітів політичних партій та фактів наявності конфлікту інтересів, затверджує антикорупційні програми, взаємодіє з викривачами. НАЗК має повноваження складати адміністративні протоколи стосовно високопосадовців про вчинення ними адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, проводити перевірки за результатами повідомлень про корупцію, складати обґрунтовані висновки для направлення правоохоронним органам.

Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) – державний правоохоронний орган, який розслідує корупційні правопорушення, які стосуються високопосадовців або завдання шкоди у великих розмірах.

Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) – здійснює процесуальне керівництво та публічне обвинувачення у Вищому антикорупційному суді у справах, які належать до підслідності НАБУ.

Державне бюро розслідувань (ДБР) – державний правоохоронний орган, який розслідує окремі корупційні злочини, здебільшого вчинені правоохоронцями та організованими групами.

Національна поліція України (НПУ) – центральний орган виконавчої влади, який розслідує більшість злочинів, у тому числі корупційних, що не належать до компетенції НАБУ та ДБР. Має повноваження складати адміністративні протоколи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Органи прокуратури України – здійснюють процесуальне керівництво та державне обвинувачення у кримінальних провадженнях

щодо корупційних кримінальних правопорушень.

Форма повідомлення про корупцію

Повідомлення про корупційне або пов'язане із корупцією правопорушення чи інше порушення Закону «Про запобігання корупції» може бути як письмовим, так і усним. Письмове повідомлення може бути надіслано:

- поштою;
- від викривача особисто до канцелярії, у скриньку для кореспонденції органу або на особистому прийомі;
- через веб-сайт органу;
- засобами електронного зв'язку;
- через Портал повідомлень викривачів.

Усне повідомлення може надійти через спеціальні телефонні лінії або під час особистого прийому у керівника органу чи антикорупційного уповноваженого.

Відповідно до ст. 53-1 Закону «Про запобігання корупції» в органах місцевого самоврядування та комунальних підприємствах, установах та організаціях повинні бути створені спеціальні телефонні лінії, через які здійснюється повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону «Про запобігання корупції».

Портал повідомлень викривачів

Єдиний портал повідомлень викривачів – це інформаційно-телекомунікаційна система, яка забезпечує обмін даними з викривачем за допомогою інтернету, збирання, зберігання, використання, захист, облік, пошук, узагальнення повідомлень викривачів, а також іншої інформації, в тому числі про статус викривачів, стан та результати розгляду повідомлень викривачів.

Портал гарантує заявникам дотримання умов конфіденційності та анонімності, а також забезпечує доступ викривачів до інформації про стан та результати розгляду їх повідомлень і є офіційним внутрішнім джерелом інформації про осіб, які мають статус викривачів.

Повідомлення, подане через портал, надходить по внутрішньому каналу повідомлення до керівника або уповноваженого підрозділу (особи) органу, в якому працює (перебуває на посаді, проходить службу) особа, яка вчинила правопорушення.

Законодавством передбачено, що у разі повідомлення викривачем про

можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень антикорупційного законодавства не безпосередньо через Єдиний портал повідомлень викривачів, а іншими способами, така інформація все одно повинна бути внесена до порталу уповноваженими на це особами не пізніше наступного робочого дня з моменту її отримання.

Порядок ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів затверджений наказом НАЗК від 3 січня 2023 року № 1/23[67].

Права та гарантії викривачів корупції

З моменту подання повідомлення про можливі факти вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення, іншого порушення Закону «Про запобігання корупції» у викривача виникають такі права:

1) бути повідомленим про свої права та обов'язки;
2) подавати докази на підтвердження своєї заяви;
3) отримувати від уповноваженого органу, до якого подане повідомлення, підтвердження його прийняття і реєстрації;
4) давати пояснення, свідчення або відмовитися їх давати;
5) на безоплатну правничу допомогу у зв'язку із захистом прав викривача;
6) на конфіденційність та анонімність;
7) у разі загрози життю і здоров'ю на забезпечення безпеки щодо себе та близьких осіб, майна та житла або на відмову від таких заходів;
8) на відшкодування витрат у зв'язку із захистом прав викривачів, витрат на адвоката у зв'язку із захистом прав особи як викривача, витрат на судовий збір;
9) на винагороду у визначених законом випадках;
10) на отримання психологічної допомоги;
11) на звільнення від юридичної відповідальності у визначених законом випадках;
12) отримувати інформацію про стан та результати розгляду, перевірки та/або розслідування за фактом повідомлення ним інформації.

Слід наголосити на певних особливостях інформування викривача щодо перевірки його повідомлення про корупційне кримінальне правопорушення, які визначені Кримінальним процесуальним кодексом України.

[67] Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів» від 03.01.2023 № 1/23. URL: http://surl.li/mcjsh

Викривач як заявник у кримінальному провадженні має право отримати від органу досудового розслідування або прокурора документальне підтвердження про прийняття його повідомлення та його реєстрацію. Такими документами у кримінальному провадженні є *талон-повідомлення* про прийняття і реєстрацію заяви або повідомлення про кримінальне правопорушення та *витяг з Єдиного реєстру досудових розслідувань.*

Крім зазначеного слідчий, дізнавач протягом 24 годин з моменту внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань у письмовій формі повідомляє НАЗК про початок досудового розслідування за участю викривача. Копія цього повідомлення також надається викривачу (ч. 9 ст. 214 КПК України).

Про закінчення досудового розслідування викривача інформує прокурор, який здійснює процесуальне керівництво у кримінальному провадженні, розпочатому за повідомленням викривача.

Прокурор має у найкоротший строк поінформувати викривача про прийняття ним одного можливих форм закінчення досудового розслідування:

- закриття кримінального провадження;
- звернення до суду з клопотанням про звільнення особи від кримінальної відповідальності;
- звернення до суду з обвинувальним актом, клопотанням про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру до обвинуваченого (ст. 283 КПК України).

Гарантії анонімності та конфіденційності викривачів

Одним із передбачених законодавством правом викривачів та, водночас, гарантією їх захисту є можливість повідомляти про корупцію без зазначення відомостей про себе (анонімно).

Під ***анонімним*** слід розуміти повідомлення, яке не містить персональних даних викривача, що не дозволяє ідентифікувати його особу. *Наприклад*, відсутні прізвище, ім'я, по батькові особи, її місце проживання, номер телефону тощо, повідомлення не підписане автором. При анонімному службовому повідомленні особа не надає жодної інформації про себе або може використовувати вигадане ім'я (псевдонім)[68].

Відповідно до ч. 4 ст. 53 Закону «Про запобігання корупції» установи

[68] Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції». URL: http://surl.li/hzeog

зобов'язані створити захищені анонімні канали зв'язку (канали онлайн-зв'язку, анонімні гарячі лінії, електронні поштові скриньки та інше), через які викривач може здійснити повідомлення, гарантовано зберігаючи свою анонімність.

Конфіденційність викривача передбачає обов'язок забезпечення установою, до якої звернувся викривач з повідомленням про корупцію, нерозголошення третім особам, які не залучаються до розгляду, перевірки та/або розслідування, інформації про особу викривача, його близьких осіб або повідомлених викривачем фактів, які можуть ідентифікувати викривача чи його близьких осіб.

До конфіденційної інформації про викривача можуть бути віднесені відомості, які дають можливість його ідентифікувати, зокрема:

1) прізвище, ім'я, по батькові;
2) дата і місце народження;
3) місце роботи та посада;
4) місце проходження військової служби;
5) місце навчання/стажування;
6) відомості, які ідентифікують викривача як суб'єкта підприємницької діяльності;
7) сімейний стан;
8) адреса проживання, роботи;
9) номер телефону, поштової скриньки, інші персоніфіковані канали зв'язку;
10) зображення викривача;
11) інформація про акаунти викривача в соціальних мережах;
12) будь-які інші відомості, які дають змогу ідентифікувати особу викривача[69].

Окремі гарантії конфіденційності передбачені для викривачів під час кримінального провадження. Зокрема, при ознайомленні учасників кримінального провадження з матеріалами досудового розслідування до його завершення (у порядку ст. 222 КПК) та при відкритті цих матеріалів (у порядку ст. 290 КПК) слідчий, дізнавач та прокурор зобов'язані забезпечувати дотримання конфіденційності викривача і не допускати розкриття інформації про особу викривача або інших відомостей, які дають можливість його ідентифікувати, особам, дій або бездіяльності яких стосуються повідомлені викривачем факти.

Відповідний орган досудового розслідування має забезпечити

[69] Роз'яснення НАЗК від 24.02.21 №4 щодо забезпечення права викривача на конфіденційність та анонімність. URL: http://surl.li/mxehb

конфіденційність особистих даних викривача за умови подання останнім клопотання про забезпечення його конфіденційності. У такому разі можуть бути застосовані заходи, передбачені ст. 15 Закону «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»:

- обмеження відомостей про викривача в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих (розшукових) дій та інших матеріалах кримінального провадження, заміна прізвища, імені, по батькові особи в цих документах псевдонімами;
- проведення упізнання особи поза візуальним та аудіоспостереженням того, кого впізнають. Мова йде про проведення слідчої (розшукової) дії, яка передбачає впізнання викривачем підозрюваного у вчиненні корупційного кримінального правопорушення за таких умов, коли підозрюваний не має змоги бачити та чути особу, яка його впізнає;
- неоголошення будь-яким способом дійсних анкетних даних про осіб, які взяті під захист і підлягають виклику в судове засідання. За загальним правилом, судові засідання проводяться в усній формі, а зміст процесуальних документів оголошується судом. Це правило означає, що у разі участі викривача під час судових засідань або оголошення судом буд-яких процесуальних документів, його особисті данні не оголошуються або замінюються на інші;
- виклик до суду цієї особи виключно через орган, який здійснює заходи безпеки. На відміну від загального правила, коли виклик особи здійснюється шляхом направлення безпосередньо судом повідомлення про виклик (повістки), щодо викривачів ця процедура здійснюється через Національну поліцію, НАБУ або інший правоохоронний орган, який розслідує корупційне кримінальне правопорушення;
- накладення тимчасової заборони на видачу відомостей про викривача адресними бюро, паспортними службами, підрозділами поліції, довідковими службами АТС та іншими державними інформаційно-довідковими службами. Це положення означає, що у разі накладання такої заборони, цим службам забороняється надавати третім особам будь-які відомості про викривача, які є у розпорядженні таких служб;
- проведення допиту викривача з використанням відеоконференції при трансляції з іншого приміщення, в тому числі у спосіб, що унеможливлює ідентифікацію особи, яка дає показання. Це положення

передбачає проведення допиту викривача під час судового засідання за умов, коли викривач знаходиться в іншому приміщенні та інші учасники провадження не мають змогу ідентифікувати його особу.

- проведення закритого судового засідання. Таке рішення приймає суд за власною ініціативою або заклопотанням учасників судового провадження.

Законодавством також передбачено відповідальність за незаконне розголошення інформації про викривача, його близьких осіб.

НАЗК проводить перевірки дотримання законодавства з питань захисту викривачів, за результатами яких може вносити приписи з вимогою усунення порушення прав викривача та притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, винних у порушенні їхніх прав.

За незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала відома такій особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень настає адміністративна відповідальність у вигляді штрафу (від 1000 до 2500 нмдг) та позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік (ч. 2 ст. 172-8 КУпАП).

Особа, яка розголосила інформацію про викривача, може бути притягнута й до кримінальної відповідальності у випадку передання цієї інформації зацікавленим особам, внаслідок дій яких буде заподіяна шкода життю чи здоров'ю викривача або його близьких родичів. У цьому випадку така особа виступатиме пособником вчинення кримінального правопорушення (ч. 5 ст. 27 КК України).

Формування культури повідомлення в ОМС

Відповідно до ст. 53-1 Закону «Про запобігання корупції» органи місцевого самоврядування, зокрема, повинні:

1) впроваджувати механізми заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону;
2) надавати працівникам, особам, які проходять у них службу або навчання чи виконують певну роботу, методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення про можливі факти корупції.

Як зазначається у роз'ясненнях НАЗК[70], ***механізми заохочення та формування культури повідомлення*** – це сукупність закріплених у локальних нормативних актах засобів, за допомогою яких в установі формується уявлення про належне повідомлення про корупцію, повага до викривачів, а працівники заохочуються до повідомлення про корупцію.

До механізмів заохочення можна віднести:

- затвердження локальних нормативних актів, які визначають форми заохочення, організаційні засади функціонування механізму заохочення;
- надання методичної допомоги та консультацій щодо здійснення повідомлення;
- впровадження морального та матеріального заохочення викривачів.

Механізми формування культури реалізуються через: затвердження локальних нормативних актів щодо етичної поведінки в установі, зокрема формування поваги до викривачів як відповідальних громадян[71]; проведення внутрішніх навчань з питань формування культури повідомлення; проведення комунікаційної кампанії та систематичне здійснення просвітницьких заходів.

У межах загальної системи заохочень в органах місцевого самоврядування можуть запроваджуватися механізми матеріального заохочення викривачів з урахуванням таких умов:

- цей механізм реалізується в межах законодавства і фонду оплати праці;
- повідомлення про корупцію має добровільний характер (рішення повідомити про корупцію було прийняте особою без впливу зовнішніх факторів);
- виплата заохочення не спричинить розкриття особи викривача.

Перелік інших заохочень, які можуть застосовуватися також до викривачів, наведений у Законі «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Формуванню культури повідомлення про корупцію також сприяє проведення інформаційних кампаній та навчальних заходів.

Орган місцевого самоврядування може використовувати такі інструменти і засоби інформування:

- розміщення на інформаційних стендах, дошках оголошень плакатів, повідомлень про поняття корупції, можливі способи повідомлення про неї;

[70] Роз'яснення НАЗК від 24.02.2021 № 3 щодо механізмів заохочення та формування культури повідомлення про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень Закону України «Про запобігання корупції». URL: http://surl.li/mxeiz

[71] Про особливості впровадження правил етичної поведінки детальніше розказано в попередньому розділі.

- розміщення на офіційному вебсайті органу спеціальної форми для повідомлення про корупцію, яка передбачає також можливість анонімного повідомлення. При цьому, на головній сторінці сайту рекомендовано розмістити кнопку чи банер, які б мали посилання на розділ, у якому розміщена антикорупційна програма органу (чи ризик-реєстр), зазначені усі можливі контакти внутрішніх каналів повідомлення про корупцію, роз'яснені права та гарантії викривачів;
- друк відповідних оголошень у місцевих медіа;
- створення скриньки для повідомлень, яка розташовується у приміщенні органу, до якого мають доступ не лише працівники органу, а й інші особи (наприклад, представники підприємств, громадські активісти тощо).

10. ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЗА ПОРУШЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

10.1. Реєстр корупціонерів

У ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» наводяться визначення понять «корупційне правопорушення» та «правопорушення, пов'язане з корупцією», які мають багато спільного. Так, суб'єктом обох видів правопорушень здебільшого буде особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняна до неї особа. Також спільним буде об'єкт посягань такого правопорушення – суспільні відносини, які визначають зміст і порядок законної діяльності суб'єктів владних повноважень, встановлені законодавством.

Корупційне правопорушення	Правопорушення, пов'язане з корупцією
Містить ознаки корупції	Не містить ознак корупції, але порушує встановлені Законом «Про запобігання корупції» вимоги, заборони та обмеження

Вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування	Вчинене особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування
Відповідальність: • кримінальна, • дисциплінарна; • (та/або) цивільно-правова.	*Відповідальність:* • кримінальна, • адміністративна, • дисциплінарна; • (та/або) цивільно-правова.

Відомості про осіб, яких притягнуто до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної або цивільно-правової відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (далі – Реєстр корупціонерів), що формує та веде НАЗК. Внесені до нього дані є відкритими для цілодобового безоплатного доступу.

Підставою для внесення відомостей до Реєстру корупціонерів є відповідне рішення суду, яке набрало законної сили або розпорядчий документ про притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Як правило, внесені до Реєстру корупціонерів відомості не підлягають вилученню. Однак, у положенні про Реєстр корупціонерів[72] передбачено низку винятків. Так, відомості можуть бути вилучені з реєстру на підставі:

1) ухвали суду про скасування вироку;
2) винесення виправдувального вироку;
3) відновлення пропущеного строку на апеляційне оскарження;
4) скасування постанови про накладення адміністративного стягнення за пов'язане з корупцією правопорушення;
5) розпорядчого документа або судового рішення про скасування розпорядчого документа про накладення дисциплінарного стягнення;
6) заяви особи, яка з 24 лютого 2022 року до припинення або скасування воєнного стану брала безпосередню участь в обороні та захисті України від військової агресії Російської Федерації.

[72] Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, затверджене рішенням НАЗК від 09.02.2018 № 166, зареєстрованим у Міністерстві юстиції 21 березня 2018 р. за № 345/31797.

10.2. Кримінальна відповідальність

Кримінальні корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення

У примітці до ст. 45 КК України визначені види корупційних кримінальних правопорушень. Але в цьому Довіднику назвемо лише *ті, які можуть бути вчинені посадовою особою місцевого самоврядування.* Вони передбачені:

1) статтями 191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем), 262 (заволодіння вогнепальною зброєю, бойовими припасами, вибуховими речовинами чи радіоактивними матеріалами), 308 (заволодіння наркотичними засобами, психотропними речовинами або їх аналогами), 312 (заволодіння прекурсорами), 313 (заволодіння обладнанням, призначеним для виготовлення наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів), 320 (порушення правил обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів), 357 (заволодіння документами, штампами, печатками) – у разі їх вчинення шляхом зловживання службовим становищем;
2) статтями 210 (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням), 364 (зловживання владою або службовим становищем), 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою), 368-5 (незаконне збагачення), 369 (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі), 369-2 (зловживання впливом).

Кримінальними правопорушеннями, пов'язаними з корупцією, відповідно до цього Кодексу вважаються кримінальні правопорушення, передбачені статтями 366-2 (декларування недостовірної інформації) і 366-3 (неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування).

До осіб, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення, застосовуються такі ***правові наслідки:***

- покарання, передбачені санкціями відповідних статей КК України: як правило, це штраф і позбавлення волі як основні види покарань і позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю та конфіскація майна – як додаткові;

- додаткові покарання у випадках, передбачених Загальною частиною КК України (зокрема, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю як додаткове покарання може бути призначене й у випадках, коли воно не передбачене в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КК за умови, що з урахуванням характеру кримінального правопорушення, вчиненого за посадою або у зв›язку із заняттям певною діяльністю, особи засудженого та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за ним права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю);
- майно, одержане внаслідок вчинення особами корупційного кримінального правопорушення, підлягає спеціальній конфіскації (статті 961–962 КК);
- ці особи не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності у випадках, передбачених статтями 45–48 КК України[73], їм не може бути призначено більш м›яке покарання, ніж передбачено законом (ст. 69 КК України), вони не можуть бути звільнені від покарання чи його відбування у випадках, передбачених ч. 4 ст. 74, статтями 75, 79 КК України[74], умовно-дострокове звільнення їх від відбування та заміна невідбутої частини покарання більш м'яким можливі лише після фактичного відбуття ними збільшеного строку покарання (статті 81, 82 КК України), такі особи не можуть бути повністю звільнені від відбування покарання за амністією (ст. 86 КК України), не допускається дострокове зняття з них судимості (ст. 91 КК України);
- відомості про таких осіб вносяться до Реєстру корупціонерів;
- посадові особи місцевого самоврядування, що вчинили таке правопорушення, підлягають звільненню з посади у порядку, визначеному Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 20 Закону);
- достроково припиняються повноваження депутата місцевої ради у разі набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення або

[73] Вказані статті КК передбачають звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям, примиренням винного з потерпілим, передачею особи на поруки та у зв'язку із зміною обстановки.

[74] Вказані статті КК передбачають: звільнення від покарання чи його відбування, якщо вчинено кримінальний проступок або нетяжкий злочин; звільнення від відбування покарання з випробуванням; звільнення від відбування покарання з випробуванням вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до семи років.

правопорушення, пов'язаного з корупцією, та застосовано покарання у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 5 Закону «Про статус депутата місцевої ради»).

Найбільш часто вчиняються корупційні кримінальні правопорушення, передбачені статтями 191, 368, 369 і 369-2 КК. Наприклад, у 2022 році до суду з обвинувальним актом було направлено 3133 кримінальних провадження за цими статтями (це 91% від усіх корупційних кримінальних правопорушень, за якими провадження направлено до суду з обвинувальним актом).

За **ст. 191 КК України** посадова особа місцевого самоврядування може понести відповідальність за такі діяння:

1) привласнення чужого майна;
2) розтрата чужого майна;
3) заволодіння чужим майном.

Способом вчинення цих діянь є зловживання службовою особою своїм службовим становищем. Слово ***«зловживання»*** означає, що відповідні повноваження чи можливості використовуються особою *всупереч інтересам служби* (їх використання не йде на користь територіальній громаді).

К., перебуваючи на посаді Ємилівського сільського голови Голованівського району Кіровоградської області, зловживаючи своїм службовим становищем, свідомо порушуючи вимоги п. 13 ст. 42, ст. 65 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», постанови КМУ «Про упорядкування структури та умов праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» від 9 березня 2006 р., дала вказівку про проведення незаконного нарахування їй премії до Дня місцевого самоврядування, яку вона отримала. Вироком Голованівського районного суду Кіровоградської області підсудну К. визнано винною у вчиненні злочину, передбаченого ч. 2 ст. 191 КК, і засуджено до обмеження волі строком на один рік з позбавленням права займати посади в органах місцевого самоврядування, пов'язані з управлінням та розпорядженням матеріальними цінностями та коштами, на один рік.

Під ***привласненням*** майна треба розуміти протиправне та безоплатне вилучення чи неповернення особою майна, яке знаходилось в її правомірному володінні, з метою обернення цього майна на свою користь. При цьому особа може як вилучити майно – позбавити власника або законного володільця майна, так і не повернути майно, яке їй було надано і строк володіння цим майном завершився.

Розтрата чужого майна – це протиправне та безоплатне *відчуження* (продаж, дарування тощо), *витрачання* (наприклад, грошей на інших товарів чи послуг) або *споживання* (вживання в їжу, використання) майна, яке знаходилось у правомірному володінні особи.

Предметом злочину, передбаченого ч. 2 ст. 191 КК, у частині привласнення та розтрати чужого майна є чуже майно, яке *було ввірене* винному чи *перебувало* в його віданні. *Майно, яке було ввірене винному чи перебувало в його віданні,* – це майно, що знаходилося у винного на законних підставах і стосовно якого він здійснював певні повноваження (розпорядження, управління, зберігання тощо) на підставі відповідних документів (посадова інструкція, товарнотранспортна накладна, акт прийомупередачі товарноматеріальних цінностей, договір про повну матеріальну відповідальність, договір оренди (найму), перевезення, зберігання тощо).

Що стосується ***заволодіння чужим майном***, то вчинити це діяння може тільки службова особа, якій це майно не було ввірене і не перебувало в її віданні (наприклад, службова особа дала розпорядження підлеглій матеріально-відповідальній особі передати їй певне майно).

Максимальне покарання, встановлене законом за злочин, передбачений ст. 191 КК України, якщо його вчинено в особливо великих розмірах або організованою групою, – позбавлення волі на строк від 7 до 12 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією майна. Згідно з п. 4 примітки до ст. 185 КК України, особливо великим розміром визнається сума, яка в 600 і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян на момент вчинення кримінального правопорушення (у 2023 році це 805 200 гривень).

Статтею 368 КК України передбачена відповідальність за такі діяння:

1) прийняття службовою особою пропозиції неправомірної вигоди;
2) прийняття службовою особою обіцянки неправомірної вигоди;
3) одержання службовою особою неправомірної вигоди;
4) прохання службової особи надати неправомірну вигоду;
5) вимагання службовою особою неправомірної вигоди.

Обов'язковою ознакою діяння у будь-якій формі є те, що неправомірну вигоду службова особа одержує, вимагає тощо за вчинення чи невчинення нею будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища. При цьому не має значення, робить вона це в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи.

Так само не має значення, одержує, вимагає тощо неправомірну вигоду службова особа для себе чи для третьої особи (члена сім'ї, близької особи, керівника тощо).

Під ***пропозицією*** слід розуміти висловлення службовій особі наміру про надання неправомірної вигоди, а під ***обіцянкою*** – те саме з конкретизацією часу, місця і способу її надання (це визначено у п. 3 примітки до ст. 354 КК України).

Поняття ***неправомірної вигоди*** міститься у примітці до ст. 364-1 КК України: неправомірна вигода – це грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Фактично нею може бути будь-що, не обов'язково гроші чи цінності. Наприклад, депутат обласної ради допомагає влаштувати на роботу у виконкомі ради дочку сільського голови, а той допомагає депутату обласної ради безкоштовно отримати земельну ділянку на території села – дві службові особи обмінялись неправомірними вигодами, тобто одночасно вчинили злочини, передбачені статтями 368 і 369 КК України.

Строк покарання у виді позбавлення волі за ст. 368 КК України – від 3 років у ч. 1 цієї статті і до 12 років у ч. 4. Цей строк збільшується, а також з'являються додаткові покарання залежно від: розмірів неправомірної вигоди (якщо її можна обрахувати); повторності; наявності попередньої змови; статусу службової особи.

Зокрема, керівники і заступники керівників органів місцевого самоврядування, їх структурних підрозділів та одиниць вважаються службовими особами, які займають відповідальне становище, а особи, які на посадах Київського міського голови, голів обласних рад міських голів в обласних центрах, заступників голів обласних рад та заступника міського голови – секретаря Київської міської ради є службовими особами, які займають особливо відповідальне становище. Прийняття ними пропозиції чи обіцянки неправомірної вигоди, одержання неправомірної вигоди або прохання її надати карається, відповідно, за частинами 3 і 4 ст. 368 КК України, санкції яких є більш суворими, ніж санкції частин 1 і 2.

Відповідно до **ст. 369 КК України** караються:

1) пропозиція службовій особі надати неправомірну вигоду;
2) обіцянка службовій особі надати неправомірну вигоду;
3) надання службовій особі неправомірної вигоди.

В усіх цих випадках неправомірна вигода пропонується, обіцяється

чи надається за вчинення чи невчинення службовою особою будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища. Не важливо, в чиїх інтересах ця дія має бути нею вчинена – в інтересах того, хто пропонує, обіцяє чи надає неправомірну вигоду, чи в інтересах третьої особи.

Так само не важливо, чи надається неправомірна вигода самій службовій особі або її близькій особі або будь-якій іншій особі (помічнику, далекому родичу тощо).

Так само, як і в ст. 368 КК України, покарання у виді позбавлення волі – від 2 років мінімум в ч. 1 і до 10 років максимум в ч. 4 – збільшується залежно від статусу службової особи, якій пропонується, обіцяється чи надається неправомірна вигода. Крім того, цей злочин обтяжують вчинення його повторно, за попередньою змовою групою осіб або організованою групою осіб чи її учасником.

Статтею 369-2 КК України передбачена відповідальність за такі діяння:

1) пропозиція неправомірної вигоди особі;
2) обіцянка неправомірної вигоди особі;
3) надання неправомірної вигоди особі.

В цих трьох випадках об'єктом впливу є особа, яка сама пропонує чи обіцяє (погоджується) за неправомірну вигоду або за її надання третій особі вплинути на прийняття рішення іншою особою, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

4) прийняття пропозиції неправомірної вигоди за вплив;
5) прийняття обіцянки неправомірної вигоди за вплив;
6) одержання неправомірної вигоди за вплив;
7) пропозиція здійснити вплив за надання неправомірної вигоди;
8) обіцянка здійснити вплив за надання неправомірної вигоди.

У цих п'яти випадках мається на увазі вплив на прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Це діяння вчинює будь-яка особа, що здатна здійснити такий вплив з використанням дружніх, родинних, особистих стосунків з особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування тощо[75].

З іншого боку, зміст поняття «*вплив*» законодавець жодним чином не обмежує «впливом з використанням влади або службового становища», який є лише одним зі способів вчинення цього злочину. Тому вплив

[75] Постанова об`єднаної палати Касаційного кримінального суду від 29 березня 2021 року. URL: http://surl.li/mxfda

може здійснюватися і з використанням службового авторитету, зв`язків зі службовими особами, інших можливостей, обумовлених займаною посадою. А тому суб'єктом впливу може бути і службова особа, яка вживає заходів до вчинення дій іншими особами (не підпорядкованими їй і які не перебувають від неї у службовій залежності).

Таким чином, суб`єктом злочину, передбаченого частинами 2 і 3 ст. 369-2 КК України, може бути *будь-яка особа*, яка в уяві того, хто здійснює підкуп, здатна здійснити реальний вплив на особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Підстави звільнення посадових осіб місцевого самоврядування від кримінальної відповідальності або від покарання за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення

Як уже зазначалось, особи, які вчинили корупційні кримінальні правопорушення, не можуть бути звільнені від кримінальної відповідальності у випадках, передбачених статтями 45–48 КК України та від покарання чи його відбування у випадках, передбачених ч. 4 ст.74, статтями 75, 79 КК України тощо.

Проте, законодавство все ж залишає деякі можливості для диференціації відповідальності. Йдеться, зокрема, про:

1) звільнення від кримінальної відповідальності за злочини, передбачені статтями 354, 368-3, 368-4, 369 і 369-2 КК України, особи, яка пропонувала, обіцяла або надала неправомірну вигоду (ч. 5 ст. 354 КК України). Умовами звільнення є те, що особа: а) після пропозиції, обіцянки чи надання неправомірної вигоди і до отримання з інших джерел інформації про цей злочин слідчим чи прокурором добровільно заявила їм про те, що сталося, і б) активно сприяла розкриттю злочину, вчиненого особою, яка одержала неправомірну вигоду або прийняла її пропозицію чи обіцянку;
2) укладення угоди про визнання винуватості, якою допускається призначення узгодженого покарання (статті 468, 469, 470, 472, 473–475 КПК України);
3) звільнення від відбування покарання за актом про помилування – після фактичного відбуття строку покарання, визначеного в ч. 3 ст. 81 КК України (ст. 87 КК України);
4) звільнення від кримінальної відповідальності та від покарання у зв'язку із закінченням строків давності (ст. 49, ч. 5 ст. 74, ст. 80 КК України);

5) умовнодострокове звільнення від відбування покарання і заміну невідбутої частини покарання більш м'яким – після відбуття частини призначеного покарання (статті 81 і 82 КК України);
6) звільнення від кримінальної відповідальності і від відбування покарання певних категорій осіб, які можуть бути суб'єктами окремих корупційних або пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень, зокрема вагітних жінок та жінок, які мають дітей віком до трьох років (ст. 83 КК України).

Порядок притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до кримінальної відповідальності

Цей порядок щодо посадових осіб місцевого самоврядування мало відрізняється у порівнянні з будь-якими іншими особами. Слід звернути увагу лише на два моменти.

Перший – щодо підслідності.

Згідно з ч. 5 ст. 216 КПК України, детективи НАБУ здійснюють досудове розслідування корупційних кримінальних правопорушень, а також кримінальних правопорушень, передбачених статтями 206-2, 209, 211 КК України, якщо наявна хоча б одна з таких умов:

1) кримінальне правопорушення вчинено депутатом обласної ради, Київської міської ради, особою, яка обіймає посаду Київського міського голови, голови обласної ради, міського голови (міста – обласного центру), заступника голови обласної ради та заступника міського голови – секретаря Київської міської ради;
2) розмір предмета кримінального правопорушення, передбаченого статтями 368, 369, 369-2 КК України, у 500 і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на час вчинення кримінального правопорушення, а також предмет кримінального правопорушення або розмір завданої шкоди у кримінальних правопорушеннях, передбачених статтями 191, 206-2, 209, 210, 211, 364, 410 КК України, у 2000 і більше разів перевищує розмір зазначеного прожиткового мінімуму (якщо кримінальне правопорушення вчинено службовою особою органу місцевого самоврядування);
3) кримінальне правопорушення, передбачене ст. 369, частиною 1 ст.

369-2 КК України, вчинено щодо депутата обласної ради, Київської міської ради, особи, яка обіймає посаду Київського міського голови, голови обласної ради, міського голови (міста – обласного центру), заступника голови обласної ради та заступника міського голови – секретаря Київської міської ради.

У деяких інших випадках корупційні кримінальні правопорушення, передбачені статтями 191, 210, 364 КК України можуть розслідувати детективи органів Бюро економічної безпеки України, а в решті випадків – слідчі Національної поліції.

Виходячи з цього, заяви та повідомлення про вчинені кримінальні правопорушення треба направляти правильному адресату. У додатку 3 до цього Довідника наведено підслідність кримінальних правопорушень вказаним правоохоронним органам.

Другий момент стосується того, що повідомлення про підозру депутату місцевої ради, сільському, селищному, міському голові здійснюється Генеральним прокурором, його заступником, керівником обласної прокуратури в межах його повноважень; Генеральний прокурор (виконувач обов'язків Генерального прокурора), його заступник, керівник обласної прокуратури може доручити іншим прокурорам здійснити письмове повідомлення про підозру цим особам у порядку, передбаченому частинами 1 і 2 ст. 278 КПК України.

10.3. Адміністративна відповідальність

Підстави адміністративної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування

Підстави адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, визначені у Главі 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП). Статтями 172-4–172-9 КУпАП передбачена відповідальність за кілька видів таких правопорушень. Усі вони – *умисні*, тобто, якщо особа вчинить їх через необережність, то відповідальність не повинна наставати.

Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією

Стаття КУпАП	Вид правопорушення	Суб'єкти правопорушення	Стягнення
Ч. 1 ст. 172-4	Порушення встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю.	Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (зокрема: депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; посадові особи місцевого самоврядування). Суб'єктами правопорушення не є депутати місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі).	Штраф від 300 до 500 НМДГ з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом (при повторному порушенні – штраф від 500 до 800 НМДГ з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік).
Ч. 2 ст. 172-4	Порушення встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).		

Детальніше про поняття *оплачуваної діяльності* та зміст інших обмежень ідеться у розділі 6 цього Довідника.

Єднальний сполучник *«та»,* застосований законодавцем у тексті абзацу першого ч. 2 ст. 1724 КУпАП, підкреслює, що йдеться про одну й ту саму особу, яка і здійснює функції з управління акціями (частками, паями), і представляє інтереси держави чи територіальної громади. Якщо ж особа виконує щось одне із зазначеного, то вказаний виняток на неї не поширюється.

Ст. 172-5	Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків.	Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняні до них особи (пункти 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції»).	Штраф від 100 до 200 НМДГ з конфіскацією подарунка (при повторному порушенні – штраф від 200 до 400 НМДГ з конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік).

З об'єктивної сторони правопорушення, визначене у ст. 1725 КУпАП, являє собою порушення ***«встановлених законом обмежень»*** щодо одержання подарунків, про які ідеться у розділі 6 цього Довідника.

Фактично відповідальність за ст. 172-5 КУпАП має наставати за такі діяння:

1) порушення заборони, встановленої у ч. 1 ст. 23 Закону (вимагання, прохання, одержання подарунку для себе чи близьких осіб від підлеглої особи – не у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування);

2) порушення заборони, встановленої у ч. 2 ст. 23 Закону (прийняття подарунку, який не відповідає загальновизнаним уявленням про гостинність, – не у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування і не від підлеглої особи);

3) невиконання обов'язку, встановленого у ч. 1 ст. 24 Закону (невідмова від пропозиції подарунка);

4) невиконання обов'язку, встановленого у ч. 3 ст. 23 Закону (непередання відповідному органу, підприємству, установі, організації одержаного подарунка як подарунка державі, територіальній громаді, державному чи комунальному підприємству, установі, організації).

Подарунок є майном, яке надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової, при цьому закон не визначає, наскільки саме нижчою за мінімальну ринкову повинна бути ціна. Тому у відповідних випадках слід застосовувати ст. 22 КУпАП, згідно з якою при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням. Так само слід діяти, коли вартість незаконно одержаного подарунку є мізерною (проста дешева листівка, блокнот, авторучка, квітка, шоколадка).

У санкції ч. 2 ст. 1725 КУпАП згадується про пожертву. З цього можна зробити висновок, що *пожертва є* різновидом подарунка. Тим більше, що відповідно до ст. 729 ЦК пожертвою є дарування нерухомих та рухомих речей, зокрема грошей та цінних паперів, фізичним особам, юридичним особам, державі Україна, територіальній громаді, для досягнення ними певної, наперед обумовленої мети; договір про пожертву є укладеним з моменту прийняття пожертви; до цього договору застосовуються положення про договір дарування, якщо інше не встановлено законом.

Детальніше ці питання регламентовано в законах «Про благодійництво та благодійні організації» і «Про гуманітарну допомогу», де визначаються поняття *благодійництва, меценатства, спонсорства, волонтерської діяльності, гуманітарної допомоги.*

Ч. 1 ст. 172-6	Несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Особи, які відповідно до частин 1 і 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати таку декларацію (суб'єкти декларування). Згідно з ч. 3 ст. 45 Закону особа, обрана депутатом місцевої ради, сільським,	Штраф від 50 до 100 НМДГ (при повторному порушенні – штраф від 100 до 300 НМДГ з конфіскацією доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік).

		селищним, міським головою, подає декларацію впродовж 15 календарних днів з дня набуття повноважень.	

Несвоєчасним подання декларації відповідними особами може вважатися, як це випливає із положень частин 1 і 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції», якщо відповідні особи, які:

- здійснюють діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, – не подали декларацію до 1 квітня поточного року;
- припиняють зазначену діяльність, – не подали декларацію до 1 квітня наступного року після її припинення.

Відповідно до ч. 4 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» кожен суб'єкт декларування має право внести виправлення до власної декларації – протягом повних тридцяти днів після подання декларації. Тобто, якщо декларацію ним подано в останній день – 31 березня, то цей строк спливає 30 квітня о 23:59.

Якщо суб'єкт декларування вчасно не подав декларацію, то НАЗК письмово, а також державний орган, орган місцевого самоврядування або юридична особа публічного права, в якому (якій) суб'єкт декларування працює (працював) – усно чи письмово, повинні нагадати йому про його обов'язок, повідомивши такого суб'єкта про факт неподання декларації, і суб'єкт декларування повинен протягом 10 днів з дня отримання такого повідомлення подати декларацію (ч. 3 ст. 49 Закону).

Одночасно НАЗК має скласти протокол про адміністративне правопорушення за ст. 172-6, – крім випадків, коли НАЗК встановить ***поважні причини*** несвоєчасного подання декларації. Перелік поважних причин законом не встановлено. Ними можуть бути визнані, наприклад, перебування суб'єкта декларування в ситуації, яка позбавляє його доступу до комп'ютера та Інтернету, смерть члена сім'ї, тяжка хвороба суб'єкта декларування, його затримання чи взяття під варту тощо. Якщо НАЗК не визнає ті чи інші причини поважними, складе протокол та направить його до суду, то це не позбавляє права суд визнати їх поважними і закрити справу.

Ч. 2 ст. 172-6	Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента.	Суб'єкти правопорушення – суб'єкти декларування.	Штраф від 100 до 200 НМДГ (при повторному порушенні – штраф від 100 до 300 НМДГ з конфіскацією доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік).
Статтею 52 Закону «Про запобігання корупції» передбачено обов'язки суб'єкта декларування письмово повідомити НАЗК у 20-денний строк з дня відкриття – про відкриття суб'єктом декларування або членом його сім'ї валютного рахунка в установі банкунерезидента, із зазначенням номера рахунка і місцезнаходження банкунерезидента. Порядок інформування про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента визначаються НАЗК. Детальніше про це йдеться у розділі 6 цього Довідника. Таким чином, якщо суб'єкт правопорушення зробить повідомлення на двадцять перший день або пізніше – його діяння треба кваліфікувати як ***несвоєчасне повідомлення,*** а якщо він взагалі його не зробить – як ***неповідомлення***.			
Ч. 2 ст. 172-6	Неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про суттєві зміни у майновому стані.	Суб'єкти декларування, які: є службовими особами, що займають відповідальне та особливо відповідальне становище; займають посади, пов'язані з високим рівнем корупційних ризиків, відповідно до ст. 51-3	Штраф від 100 до 200 НМДГ (при повторному порушенні – штраф від 100 до 300 НМДГ з конфіскацією доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатись певною діяльністю

		Закону «Про запобігання корупції».	строком на один рік).
Статтею 52 Закону «Про запобігання корупції» передбачено обов'язки суб'єкта декларування письмово повідомити НАЗК про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування у 10-денний строк з моменту отримання доходу або придбання майна. Детальніше про зміст цього обов'язку та порядок інформування ідеться у розділі 6 Довідника. Якщо суб'єкт правопорушення зробить повідомлення на одинадцятий день або пізніше – його діяння треба кваліфікувати як ***несвоєчасне повідомлення,*** а якщо він взагалі його не зробить – як ***неповідомлення***. Так само як неповідомлення слід кваліфікувати випадки, коли суб'єкт повідомив про один чи кілька одержаних ним видів доходів і майна і не повідомив про інші.			
Ч. 4 ст. 172-6	Подання завідомо недостовірних відомостей у декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Особи, які відповідно до частин 1 та 2 ст. 45 Закону «Про запобігання корупції» зобов'язані подавати декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.	Штраф від 1000 до 2500 НМДГ.
Відповідальність за подання таких відомостей щодо об'єкта декларування, який має вартість, настає, якщо такі відомості відрізняються від достовірних на суму від 100 до 500 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня звітного року.			
Ч. 1 ст. 172-7	Неповідомлення у встановлених законом випадках та порядку про наявність у особи реального конфлікту інтересів.	Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняні до них особи.	Штраф від 100 до 200 НМДГ (при повторному порушенні – штраф від 400 до 800 НМДГ з позбавленням права обіймати певні

			посади або займатися певною діяльністю строком на один рік).

Відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, та прирівняні до них особи зобов'язані повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а в разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. Таке повідомлення дає можливість керівнику цієї особи і НАЗК виконати покладені на них Законом «Про запобігання корупції» обов'язки щодо врегулювання конфлікту інтересів. Детальніше про це можна прочитати у розділі 5 Довідника.

У всіх випадках наявності в особи реального конфлікту інтересів вона повинна *повідомляти про це.* Не вчинення нею такого повідомлення кваліфікується за ч. 1 ст. 1727 КУпАП. Передбачена у ч. 2 ст. 29 Закону «Про запобігання корупції» можливість самостійно врегулювати реальний чи потенційний конфлікт інтересів не звільняє особу від обов'язку повідомити про нього і не означає можливість приховувати його.

Ч. 2 ст. 172-7	Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.	Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняні до них особи	Штраф від 200 до 400 НМДГ (при повторному порушенні – штраф від 400 до 800 НМДГ з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік).

Поняття реального конфлікту інтересів, алгоритм дій та способи його врегулювання зазначені у розділі 5 цього Довідника.

Вчиненням дій або прийняттям рішень в умовах реального конфлікту інтересів, що має тягнути відповідальність за ч. 2 ст. 1727 КУпАП,

є випадки, коли відповідна особа:

1) всупереч вимогам ст. 22 Закону «Про запобігання корупції», використовує свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з ними можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у т.ч. використовує будь-яке державне чи колективне майно або кошти в приватних інтересах (крім випадків, передбачених статтями 191, 364, 3641 КК та іншими спеціальними нормами);
2) маючи приватний інтерес, всупереч вимогам ст. 41 Закону «Про запобігання корупції», діє упереджено;
3) маючи приватний інтерес, всупереч вимогам ст. 44 Закону «Про запобігання корупції», не утримується від виконання рішень чи доручень керівництва, які суперечать закону.

Ч. 1 ст. 172-8	Незаконне розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах інформації.	Особи, зазначені у п. 1 та п/п «в» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції», яким інформація стала відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень.	Штраф від 100 до 150 НМДГ.
Ч. 2 ст. 172-8	Незаконне розголошення або використання в інший спосіб у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб.	Будь-які особи, яким така інформація стала відома у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень.	Штраф від 1000 до 2500 НМДГ з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Поняття ***«розголошення інформації», «використання інформації», «у своїх інтересах»*** розкриті у розділі 6, а поняття викривача – у розділі 9 цього Довідника.

За незаконне використання (у т.ч. шляхом розголошення) інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням посадових повноважень, відповідальність – залежно від конкретного виду інформації та інших обставин – може настати за статтями 132, 145, 163, 168, 182 і 359 (конфіденційна інформація про особу), 159 (таємниця голосування), 231 (комерційна та банківська таємниця), 2321 (інсайдерська інформація), 328, 381 і 422 (державна таємниця), 330 (службова інформація), 387 (дані досудового слідства) та деякими іншими КК України. Таким чином, підстав для застосування ч. 1 ст. 1728 КУпАП майже не залишається.

Ст. 172-9	Невжиття передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення.	Посадові чи службові особи органу державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів.	Штраф від 125 до 250 НМДГ (при повторному порушенні – штраф від 250 до 400 НМДГ).

З об'єктивної сторони правопорушення, передбачені ст. 1729 КУпАП, можуть виражатися в бездіяльності у формі невжиття передбачених законом заходів у разі виявлення корупційного правопорушення.

Ключовими для розуміння цієї норми є поняття «передбачені законом заходи», «корупційне правопорушення» та «в разі виявлення».

Поняття ***корупційного правопорушення*** визначається у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції». Його слід відрізняти від правопорушення, пов'язаного з корупцією, на що ми уже звертали увагу на початку цього розділу.

Виявленням корупційного правопорушення в контексті діяння особи, на яку закон не покладає повноваження з проведення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування, можуть вважатися тільки випадки, коли особі про його вчинення повідомив сам винуватець, його співучасник (зокрема пособник), викривач корупції, випадковий свідок чи інші особи, у т.ч. відповідальні за запобігання корупції.

Передбаченими законом заходами є:

1) припинення корупційного правопорушення;

2) за наявності ознак кримінального або адміністративного правопорушення – негайне письмове повідомлення про його вчинення спеціально уповноваженого суб'єкта в сфері протидії корупції (його поняття визначено у ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»);

3) усунення наслідків корупційного правопорушення;

4) притягнення порушника до дисциплінарної відповідальності.

Невжиття хоча б одного з названих заходів створює підстави для відповідальності за ст. 1729 КУпАП за наявності інших відповідних ознак, а саме ознак суб'єкта й вини у формі умислу.

Правові наслідки вчинення зазначених правопорушень:

1) адміністративне стягнення, передбачене санкцією відповідної статті (частини статті) КУпАП. Як правило, це штраф.

Згідно із статтями 307 і 308 КУпАП штраф має бути сплачений порушником не пізніш як через 15 днів з дня вручення йому постанови про накладення штрафу, а в разі оскарження такої постанови – не пізніш як через 15 днів з дня повідомлення про залишення скарги без задоволення. Якщо штраф не сплачено у цей строк постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання до органу державної виконавчої служби за місцем проживання порушника, його роботи або за місцезнаходженням його майна і з правопорушника стягуються: подвійний розмір штрафу, зазначеного у постанові про стягнення штрафу та витрати на облік зазначених правопорушень.

В окремих випадках штраф поєднується з конфіскацією отриманого доходу (винагороди, дарунка, пожертви) та/або з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік;

2) позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, якщо воно не передбачене в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини КУпАП. Суд призначає його на строк від шести місяців до одного року в усіх випадках, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи він визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (ст. 30 КУпАП);
3) дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у разі набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати по-

сади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 79 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»);

4) звільнення з посади посадової особи місцевого самоврядування, яку притягнуто до відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією (ст. 20 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування»);
5) дострокове припинення повноважень депутата місцевої ради у разі набрання законної сили рішенням суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, та накладено стягнення у виді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 5 Закону «Про статус депутата місцевої ради»);
6) внесення відомостей про таких осіб до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (ст. 59 Закону «Про запобігання корупції»).

Порядок притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до адміністративної відповідальності

Згідно зі ст. 38 КУпАП, адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, може бути накладено *протягом шести місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення*.

Особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, одночасно з надісланням його до суду надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу для розгляду питання щодо можливого відсторонення такої особи від виконання службових повноважень із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено (ст. 257 КУпАП).

Стаття 285 КУпАП передбачає, що постанова суду про накладення адміністративного стягнення за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відпо-

відальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, якщо інше не передбачено законом, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення.

10.4. Дисциплінарна відповідальність

Підстави дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування

Згідно зі ст. 65-1 Закону «Про запобігання корупції» посадові особи місцевого самоврядування можуть бути притягнуті до дисциплінарної відповідальності, зокрема:

- за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення;
- якщо особа вчинила корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення, але судом до неї не застосовано 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.

Водночас виборні посадові особи, як-от сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради не підлягають притягненню до дисциплінарної відповідальності.

Відповідно до ст. 7 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», на посадових осіб місцевого самоврядування поширюється дія Закону «Про запобігання корупції» і законодавства України про працю з урахуванням особливостей, передбачених вказаним Законом. Хоча у ст. 19 цього Закону і зазначено, що особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування забезпечуються у порядку, передбаченому законом, якихось особливостей порівняно з положеннями Кодексу законів про працю України (КЗпП) насправді не визначено.

Згідно зі ст. 139 КЗпП працівники зобов`язані працювати чесно і сумлінно, своєчасно і точно виконувати розпорядження власника або уповноваженого ним органу, додержувати трудової дисципліни, дбайливо ставитися до майна власника, з яким укладено трудовий договір.

За порушення трудової дисципліни до посадових осіб місцевого самоврядування, як і до будь-яких працівників, може бути застосовано один з

таких заходів стягнення: а) догана або б) звільнення (ст. 147 КЗпП).

Відповідно до правової позиції Верховного Суду, яка викладена у постанові від 22.07.2020 року у справі № 554/9493/17, дисциплінарний проступок визначається як винне невиконання чи неналежне виконання працівником своїх трудових обов`язків. Складовими дисциплінарного проступку є:

- дії (бездіяльність) працівника;
- порушення або неналежне виконання покладених на працівника трудових обов`язків;
- вина працівника;
- наявність причинного зв`язку між діями (бездіяльністю) і порушенням або неналежним виконанням покладених на працівника трудових обов`язків.

Для правомірного накладення дисциплінарного стягнення необхідна наявність сукупності таких умов: порушення має стосуватися лише тих обов`язків, які є складовими трудової функції працівника чи випливають з правил внутрішнього трудового розпорядку[76].

Порядок притягнення посадових осіб місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності

Статтею 148 КЗпП встановлено, що дисциплінарне стягнення застосовується власником або уповноваженим ним органом безпосередньо за виявленням проступку, але не пізніше одного місяця з дня його виявлення, не рахуючи часу звільнення працівника від роботи у зв`язку з тимчасовою непрацездатністю або перебування його у відпустці. Дисциплінарне стягнення не може бути накладене пізніше шести місяців з дня вчинення проступку.

Згідно зі ст. 149 КЗпП до застосування дисциплінарного стягнення власник або уповноважений ним орган повинен зажадати від порушника трудової дисципліни письмові пояснення. За кожне порушення трудової дисципліни може бути застосовано лише одне дисциплінарне стягнення. При обранні виду стягнення роботодавець повинен враховувати ступінь тяжкості вчиненого проступку і заподіяну ним шкоду, обставини, за яких вчинено проступок, і попередню роботу працівника. Стягнення оголошується в наказі (розпорядженні) і повідомляється працівникові під розписку.

---

[76] Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 19 жовтня 2020 року. URL: http://surl.li/mxfjs

ДОДАТКИ

Додаток 1

Список нормативно-правових актів з питань запобігання корупції в органах місцевого самоврядування

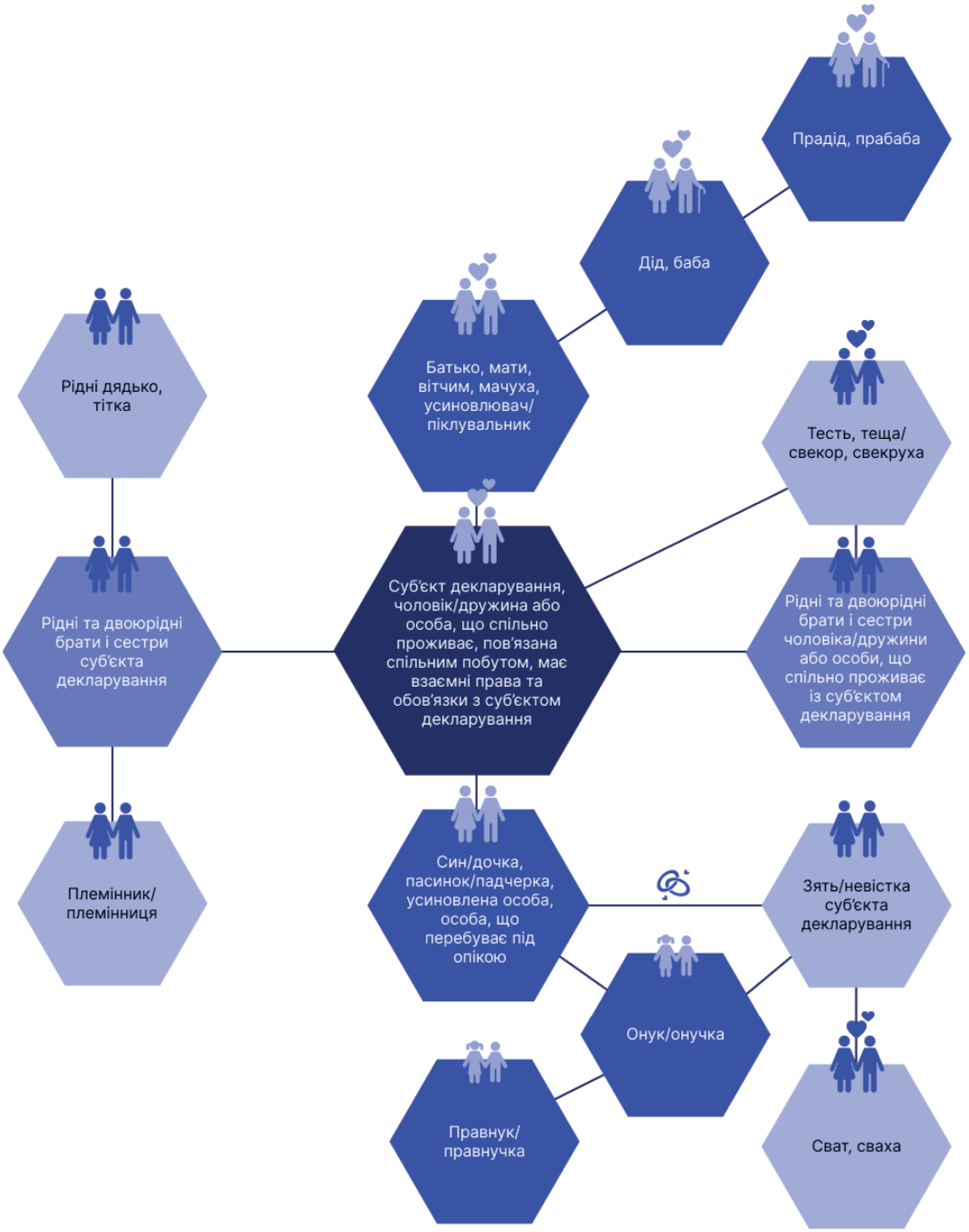
1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року.
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією від 27 січня 1999 року (ETS 173).
3. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією від 4 листопада 1999 року.
4. Угода про створення групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO).
5. Статут Групи держав по боротьбі з корупцією (GRECO)
6. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 12 грудня 1996 року.
7. Європейський Кодекс поведінки для всіх осіб, залучених до місцевого та регіонального врядування.
8. Конституція України.
9. Закон України «Про запобігання корупції».
10. Закон України «Про місцеве самоврядування».
11. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування».
12. Антикорупційна стратегії на 2021–2025 роки, затверджена Законом України «Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки».
13. Державна антикорупційна програма на 2023–2025 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220.
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 року № 950 року.
15. Постанова Кабінету Міністрів України Про затвердження Порядку проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, та посад з підвищеним корупційним ризиком, і внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року.
16. Професійний стандарт «Уповноважений з антикорупційної діяльно-

сті», затверджений наказом Мінекономіки від 31.12.2021 № 1193.
17. Типове положення про уповноважений підрозділ (уповноважену особу) з питань запобігання та виявлення корупції, затверджене наказом НАЗК від 27.05.2021 № 277/21.
18. Наказ НАЗК від 26.04.2021 № 240/21 «Про встановлення обов›язкових вимог до мінімальної штатної чисельності уповноваженого підрозділу з питань запобігання та виявлення корупції в державних органах».
19. Наказ НАЗК від 28.12.2021 № 830/21 «Про вдосконалення процесу управління корупційними ризиками».
20. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2011 № 1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям».
21. Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про суттєві зміни у майновому стані суб'єкта декларування» від 23.07.2021 № 450/21.
22. Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку інформування Національного агентства з питань запобігання корупції про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента» від 23.07.2021 № 451/21.
23. Наказ НАЗК «Про затвердження Порядку ведення Єдиного порталу повідомлень викривачів» від 03.01.2023 № 1/23.
24. Рішення НАЗК від 17.06.2016 №2 «Про затвердження переліку посад з високим та підвищеним рівнем корупційних ризиків».
25. Рішення НАЗК від 09.02.2018 № 166 «Про затвердження Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення».

Додаток 2

Перелік близьких осіб

(відповідно до ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»)



Додаток 3

Підслідність корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень

(відповідно до ст. 216 Кримінального процесуального кодексу України)

Спеціальний уповноважений орган	Підслідність корупційних та пов'язаних із корупцією правопорушень (стаття КК України)	Умови підслідності
НАБУ	191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем); 210 (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням); 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права); 364 (зловживання владою або службовим становищем), 366-2 (декларування недостовірної інформації); 366-3 (неподання суб'єктом декларування декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування); 368 (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою); 368-5 (незаконне збагачення); 369 пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі); 369-2 (зловживання впливом).	За наявності принаймні однієї з умов: 1)правопорушення вчинене депутатом обласної ради, Київської міської ради, Київським міським головою, головою обласної ради, міським головою (міста – обласного центру), заступником голови обласної ради та заступником міського голови – секретарем Київської міської ради; 2) розмір предмета кримінального правопорушення, передбаченого статтями 354 (стосовно працівників юридичних осіб публічного права), 368, 369, 369-2 КК України, у 500 і більше разів перевищує розмір ПМПО, встановленого законом на час вчинення кримінального правопорушення, а також предмет кримінального правопорушення або розмір завданої шкоди у кримінальних правопорушеннях, передбачених статтями 191, 210, 364, КК України, у 2000 і більше разів перевищує розмір ПМПО, встановленого законом

		на час вчинення кримінального правопорушення (якщо органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання, у статутному капіталі якого частка комунальної власності перевищує 50 відсотків).
БЕБ	191 (привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем); 210 (нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням) 364 (зловживання владою або службовим становищем), 366-2 (декларування недостовірної інформації).	За ст. 191 – якщо предметом кримінального правопорушення є бюджетне відшкодування. За ст. 210, 364 – якщо досудове розслідування не віднесено до підслідності ДБР чи НАБУ
Національна поліція	Усі корупційні чи пов'язані з корупцією правопорушення	Якщо правопорушення не віднесене до підслідності НАБУ, ДБР, БЕБ

Додаток 4

Актуальні роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції

Декларування	https://wiki.nazk.gov.ua/category/deklaruvannya/
Конфлікт інтересів	https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/
Викривачі та культура викривання корупції	https://wiki.nazk.gov.ua/category/vykryvachi-koruptsiyi/
Запобігання корупції	https://wiki.nazk.gov.ua/category/prevention/
Інші питання (одержання благодійної допомоги органами місцевого самоврядування;проведення антикорупційних перевірок під час війни тощо)	https://wiki.nazk.gov.ua/category/inshi-rozyasnennya/