4.3 Обмеження, що застосовують до публічних службовців з метою запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням

Поняття та правова природа обмежень, що застосовуються до публічних службовців з метою запобігання корупції

Нормативне регулювання системи обмежень для публічних службовців здійснюється насамперед Законом України «Про запобігання корупції», який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції, зміст превентивних механізмів, а також вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

«Цей Закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень.» (преамбула Закону України «Про запобігання корупції»)

Обмеження, встановлені цим Законом, є одним із ключових елементів превентивного антикорупційного механізму. Їх призначення полягає не у покаранні за вчинене правопорушення, а у **запобіганні виникненню умов і ситуацій**, які можуть призвести до корупції або створюють ризик зловживання службовими повноваженнями.

Правова природа антикорупційних обмежень полягає у тому, що вони:

- встановлюють спеціальний правовий режим здійснення службових повноважень;
- обмежують можливість поєднання публічної служби з окремими видами діяльності або приватними інтересами;
- спрямовані на забезпечення доброчесності, неупередженості та пріоритету публічного інтересу.

Зміст таких обмежень безпосередньо пов'язаний із визначенням кола суб'єктів, на яких поширюється дія Закону.

«Суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону, є особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування…» (частина перша статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»)

Особливістю правового статусу зазначених осіб є те, що вони виконують публічно-владні функції або беруть участь у реалізації публічних повноважень, що зумовлює підвищені вимоги до їх поведінки та необхідність встановлення спеціальних обмежень.

Антикорупційні обмеження мають публічно-правовий і превентивний характер та застосовуються незалежно від того, чи вчинено особою правопорушення. Вони спрямовані на:

- запобігання використанню службових повноважень у приватних інтересах;

- недопущення виникнення конфлікту між приватними і публічними інтересами;
- обмеження впливу матеріальної або іншої заінтересованості на службову діяльність;
- забезпечення незалежності та об'єктивності прийняття рішень.

Закон визначає корупцію як використання службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей у приватних інтересах.

«Корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди…» (пункт 1 частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції»)

Встановлення системи обмежень є одним із основних способів запобігання таким проявам, оскільки законодавець виходить із необхідності **усунення потенційних корупційних ризиків ще до їх реалізації**.

Для органів державної влади та місцевого самоврядування ці обмеження означають необхідність організації внутрішнього контролю за їх дотриманням, проведення роз'яснювальної роботи та застосування заходів щодо врегулювання ситуацій, які можуть призвести до їх порушення.

Для самих публічних службовців встановлені обмеження формують стандарт професійної етичної та правової поведінки, що передбачає:

- пріоритет публічного інтересу над приватним;
- утримання від дій, які можуть викликати сумнів у неупередженості;
- уникнення ситуацій, пов'язаних із особистою заінтересованістю у результатах службової діяльності.

Таким чином, обмеження, передбачені Законом України «Про запобігання корупції», є складовою системи превентивних антикорупційних механізмів, спрямованих на забезпечення доброчесності публічної служби, мінімізацію корупційних ризиків та формування довіри суспільства до діяльності органів публічної влади.

Суб'єкти, на яких поширюються обмеження, встановлені з метою запобігання корупції

Нормативне визначення кола осіб, на яких поширюються антикорупційні обмеження, міститься у статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». Саме належність особи до визначених законом категорій зумовлює застосування до неї спеціальних вимог, заборон та обмежень, передбачених антикорупційним законодавством.

«*Дія цього Закону поширюється на:*

1. *осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;*
2. *осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;*

3. *осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій у юридичних особах публічного права;*
4. *інших осіб у випадках, передбачених цим Законом.*» (частина перша статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»)

1. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

До цієї категорії належать суб'єкти публічної влади та посадові особи, які безпосередньо реалізують владні повноваження або беруть участь у здійсненні публічного управління. Закон деталізує їх перелік, зокрема:

«До осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, належать:

Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, народні депутати України, Прем'єр-міністр України, члени Кабінету Міністрів України… державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, військові посадові особи Збройних Сил України та інших військових формувань, судді, прокурори, поліцейські, посадові та службові особи інших державних органів.» (пункт 1 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»)

Зміст цієї категорії свідчить, що ключовою ознакою є **наявність владних або управлінських повноважень**, реалізація яких пов'язана з прийняттям обов'язкових для інших осіб рішень або використанням публічних ресурсів.

2. Особи, прирівняні до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

Закон поширює антикорупційні обмеження і на окремі категорії осіб, які формально не є посадовими особами органів влади, але виконують функції, що пов'язані з публічними інтересами або використанням публічних ресурсів.

«До осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, належать:
посадові особи юридичних осіб публічного права;
особи, які виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські функції у юридичних особах публічного права;
особи, які не є державними службовцями чи посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, експерти тощо).» (пункт 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»)

Правова логіка цієї норми полягає у тому, що ризики корупції виникають не лише у сфері безпосереднього здійснення владних повноважень, а й у діяльності осіб, які впливають на реалізацію публічних функцій або прийняття юридично значущих рішень.

3. Особи, які виконують управлінські функції у юридичних особах публічного права

Окремо Закон виділяє осіб, що займають керівні або управлінські посади у державних і комунальних підприємствах, установах та організаціях.

Такі особи:

- розпоряджаються державним або комунальним майном;
- приймають управлінські рішення;
- здійснюють адміністративно-господарські функції.

Саме використання публічних ресурсів і управлінський характер діяльності зумовлюють поширення на них антикорупційних обмежень.

4. Значення визначення кола суб'єктів

Визначення суб'єктного складу має принципове практичне значення, оскільки саме належність особи до однієї з категорій, передбачених статтею 3 Закону:

- зумовлює обов'язок дотримуватися антикорупційних обмежень;
- визначає поширення на особу вимог щодо конфлікту інтересів, подарунків, сумісництва тощо;
- є підставою для застосування передбачених законом заходів контролю та реагування.

Для органів публічної влади та юридичних осіб публічного права це означає необхідність чіткого визначення кола працівників, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, та організації внутрішнього контролю за дотриманням встановлених обмежень.

Таким чином, стаття 3 Закону України «Про запобігання корупції» визначає широке коло суб'єктів, діяльність яких пов'язана з реалізацією публічних функцій або використанням публічних ресурсів, що обумовлює встановлення для них спеціальних антикорупційних стандартів поведінки та обмежень.

Система антикорупційних обмежень

Обмеження, що застосовуються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають системний характер і встановлені розділом IV Закону України «Про запобігання корупції». Їх призначення полягає у недопущенні використання службових повноважень у приватних інтересах, запобіганні виникненню конфлікту інтересів та усуненні залежності публічного службовця від приватних осіб або організацій.

До основних антикорупційних обмежень належать:

- обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22);
- обмеження щодо одержання подарунків (статті 23–24);
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25);
- обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (стаття 26);
- обмеження щодо спільної роботи близьких осіб (стаття 27);

- вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (статті 28–29).

Зазначені обмеження охоплюють основні сфери потенційних корупційних ризиків і формують комплексний правовий механізм забезпечення доброчесності у діяльності публічних службовців.

1-Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища

Нормативне закріплення. Обмеження щодо використання службових повноважень або пов'язаних з ними можливостей встановлені статтею 22 Закону України «Про запобігання корупції».

«Особам, зазначеним у пункті 1, підпунктах "а" і "в" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження чи своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.»
(частина перша статті 22 Закону України «Про запобігання корупції»)

«Особам, зазначеним у пункті 1, підпунктах "а" і "в" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти, а також службову інформацію в приватних інтересах.»
(частина друга статті 22 Закону України «Про запобігання корупції»)

Зміст обмеження

Це обмеження є базовим у системі антикорупційних заборон і спрямоване на недопущення використання владних повноважень або службового статусу для отримання особистих або сторонніх переваг.

Під використанням службового становища розуміється:

- прийняття рішень або вчинення дій в інтересах себе, близьких чи третіх осіб;
- створення переваг або привілеїв для окремих суб'єктів;
- використання службових можливостей (впливу, авторитету, доступу до ресурсів) у приватних цілях.

Закон прямо забороняє використання в приватних інтересах:

- державного або комунального майна;
- бюджетних коштів;
- службової інформації;
- організаційних або адміністративних ресурсів.

Значення для органів публічної адміністрації

Для органів державної влади та місцевого самоврядування ця норма означає необхідність:

- забезпечення чіткого розмежування службових і приватних інтересів посадових осіб;

- запровадження внутрішніх механізмів контролю за використанням майна, інформації та ресурсів;
- недопущення ситуацій, у яких службове становище може бути використане для надання неправомірних переваг.

Особливого значення це обмеження набуває у сферах:

- управління публічними фінансами і майном;
- здійснення дозвільних, контрольних і наглядових функцій;
- проведення публічних закупівель;
- прийняття кадрових та управлінських рішень.

Гарантії для осіб та практичне значення

Для суспільства та учасників публічно-правових відносин це обмеження забезпечує:

- рівні умови доступу до адміністративних послуг і публічних ресурсів;
- недопущення фаворитизму, протекціонізму та зловживання владою;
- захист від використання адміністративного впливу у приватних інтересах.

Практичне значення цієї норми полягає у тому, що вона встановлює універсальний стандарт поведінки публічного службовця: будь-які повноваження, ресурси чи можливості, отримані у зв'язку з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, можуть використовуватися виключно для досягнення публічної мети і не можуть служити джерелом особистої вигоди або вигоди для третіх осіб.

2-Обмеження щодо одержання подарунків

Нормативне закріплення. Обмеження щодо одержання подарунків встановлені статтями 23 і 24 Закону України «Про запобігання корупції».

«*Особам, зазначеним у пункті 1, підпунктах "а" і "в" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону,* ***забороняється*** *безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:*

1. *у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;*
2. *якщо особа, яка дарує, перебуває у підпорядкуванні такої особи.*» (частина перша статті 23 Закону України «Про запобігання корупції»)

«Особи, зазначені у пункті 1, підпунктах "а" і "в" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, якщо їх вартість не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб одноразово, а сукупна вартість таких подарунків від однієї особи (групи осіб) протягом року не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатних осіб на 1 січня відповідного року.» (частина друга статті 23 Закону України «Про запобігання корупції»)

«*Передбачені цією статтею обмеження щодо вартості подарунків* ***не поширюються на подарунки****, які:*

1. *даруються близькими особами;*

2. *одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, виграші, призи, премії, бонуси.*» (частина третя статті 23 Закону України «Про запобігання корупції»)

У разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка застосовується спеціальний порядок дій.

«*Особа у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка* ***зобов'язана****:*

1. ***відмовитися*** *від пропозиції;*
2. *за можливості* ***ідентифікувати особу****, яка зробила пропозицію;*
3. *залучити* ***свідків****;*
4. ***письмово повідомити*** *про це безпосереднього керівника або відповідний орган (спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції).*» (стаття 24 Закону України «Про запобігання корупції»)

Зміст обмеження

Закон встановлює загальну заборону на одержання подарунків у випадках, коли їх отримання може бути пов'язане із службовою діяльністю або створює залежність службової особи від дарувальника. Ключовим критерієм є наявність зв'язку між подарунком і виконанням службових повноважень.

Обмеження охоплює такі ситуації:

- отримання подарунка за прийняття або неприйняття певного рішення;
- отримання подарунка від осіб, заінтересованих у результатах службової діяльності;
- отримання подарунка від підлеглих;
- отримання подарунка через посередників або на користь близьких осіб.

Водночас закон допускає отримання подарунків, що відповідають звичайним уявленням про гостинність, але лише в межах встановлених вартісних обмежень. Такі подарунки не повинні створювати залежність або впливати на неупередженість службовця.

Значення для органів публічної адміністрації

Для органів державної влади та місцевого самоврядування ці обмеження означають необхідність:

- формування стандартів службової етики щодо прийняття подарунків;
- проведення роз'яснювальної роботи серед працівників;
- запровадження внутрішніх процедур повідомлення про випадки пропозиції неправомірної вигоди;
- забезпечення контролю за дотриманням установлених законом обмежень.

Особливе значення обмеження щодо подарунків має у сферах, де посадові особи приймають рішення щодо надання дозволів, ліцензій, фінансування, укладення договорів або здійснення контролю.

Гарантії та практичне значення

Обмеження щодо подарунків спрямоване на усунення одного з найбільш поширених корупційних ризиків – формування неформальної залежності службової особи від приватних суб'єктів.

Практичне значення цієї норми полягає у тому, що вона:

- запобігає прихованим формам підкупу під виглядом «знаків уваги»;
- забезпечує неупередженість службових рішень;
- формує стандарт професійної поведінки, за яким службовець повинен уникати будь-яких матеріальних або нематеріальних вигод, що можуть поставити під сумнів його об'єктивність.

Дотримання встановленого законом порядку дій у разі пропозиції неправомірної вигоди забезпечує документування таких випадків і створює механізм реагування на потенційні корупційні прояви.

3-Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Нормативне закріплення. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності встановлені статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції».

«*Особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону,* ***забороняється:***

1. *займатися іншою* ***оплачуваною або підприємницькою діяльністю****,* ***крім*** *викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту;*
2. ***входити до складу*** *правління, інших виконавчих чи контрольних органів, 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 або територіальної громади в раді (наглядовій раді), ревізійній комісії господарської організації).»* (частина перша статті 25 Закону України «Про запобігання корупції»)

Зміст обмеження

Зазначене обмеження спрямоване на недопущення поєднання виконання публічно-владних функцій із діяльністю, що може створювати приватну заінтересованість, конфлікт інтересів або залежність службовця від суб'єктів господарювання.

Закон встановлює дві основні групи заборон:

1. **Заборона займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю.**
   Публічний службовець не має права здійснювати підприємницьку діяльність або працювати за сумісництвом у комерційних структурах. Винятки становлять види діяльності, які не пов'язані з підприємницьким ризиком та не створюють економічної залежності:

- викладацька;
- наукова;
- творча;
- медична практика;
- інструкторська та суддівська практика у сфері спорту.

Такі види діяльності допускаються за умови, що вони не перешкоджають виконанню основних службових обов'язків і не призводять до конфлікту інтересів.

2. **Заборона участі в управлінні комерційними організаціями.** Публічний службовець не може входити до керівних або контрольних органів підприємств, установ чи організацій, що здійснюють діяльність з метою отримання прибутку.

Виняток передбачено лише для випадків, коли особа:

- представляє інтереси держави або територіальної громади;
- здійснює функції управління державними або комунальними корпоративними правами.

Значення для органів публічної адміністрації

Для органів державної влади та місцевого самоврядування це обмеження означає необхідність:

- перевірки дотримання працівниками вимог щодо несумісності;
- контролю за відсутністю участі посадових осіб у підприємницькій діяльності або управлінні приватними структурами;
- своєчасного реагування на випадки виявлення несумісності, у тому числі шляхом усунення порушення або припинення служби.

Особливого значення ці вимоги набувають щодо посадових осіб, які приймають регуляторні, контрольні або дозвільні рішення у сферах господарської діяльності.

Гарантії та практичне значення

Обмеження щодо сумісництва та суміщення спрямоване на забезпечення незалежності публічного службовця від приватного бізнесу та мінімізацію ризиків конфлікту інтересів.

Практичне значення цього обмеження полягає у тому, що воно:

- запобігає використанню службового становища в інтересах власного бізнесу або пов'язаних осіб;
- виключає можливість впливу приватних економічних інтересів на прийняття владних рішень;
- забезпечує концентрацію службовця на виконанні публічних функцій та пріоритет публічного інтересу.

Таким чином, встановлені законом обмеження формують стандарт професійної незалежності публічного службовця та є важливим елементом системи запобігання корупції.

4-Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування

Нормативне закріплення. Обмеження після припинення повноважень встановлені статтею 26 Закону України «Про запобігання корупції».

«*Особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування,* ***забороняється протягом одного року з дня припинення відповідної діяльності****:*

1. *укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами – підприємцями, якщо такі особи протягом останнього року до дня припинення діяльності перебували у сфері контролю, нагляду або підготовки чи прийняття рішень щодо їх діяльності;*
2. *представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в суді), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа чи організація, в яких вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.»* (частина перша статті 26 Закону України «Про запобігання корупції»)

«Особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, не мають права розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом.» (частина друга статті 26 Закону України «Про запобігання корупції»)

Зміст обмеження

Ці обмеження мають так званий «постслужбовий» характер (*post-employment restrictions*) і спрямовані на запобігання використанню службового становища, зв'язків або інформації після звільнення з публічної служби.

Закон встановлює три основні види обмежень:

1. **Обмеження щодо працевлаштування або здійснення підприємницької діяльності.**

Протягом одного року після звільнення особа не має права вступати у трудові або господарські відносини з суб'єктами господарювання, щодо яких вона раніше:

- здійснювала контроль або нагляд;
- брала участь у підготовці чи прийнятті управлінських рішень;
- виконувала інші владні функції, що могли впливати на їх діяльність.

Метою цієї заборони є запобігання ситуаціям, коли службова особа під час перебування на посаді створює сприятливі умови для подальшого працевлаштування або отримання вигод.

2. **Обмеження щодо представництва інтересів.**

Колишній службовець протягом року не може представляти інтереси будь-яких осіб у відносинах із тим органом або організацією, де він працював. Це обмеження

спрямоване на недопущення використання службових зв'язків, авторитету або неформального впливу на колишніх колег.

3. **Заборона використання службової інформації.**

Особа не має права використовувати або розголошувати інформацію, отриману під час виконання службових обов'язків, якщо інше прямо не передбачено законом. Йдеться про службову, конфіденційну або іншу інформацію, доступ до якої був пов'язаний із займаною посадою.

Значення для органів публічної адміністрації

Для органів державної влади та місцевого самоврядування ці обмеження означають необхідність:

- інформування службовців про встановлені законом заборони у разі припинення служби;
- здійснення контролю за дотриманням «перехідного періоду» після звільнення;
- недопущення використання колишніми працівниками службових контактів або інформації для впливу на прийняття рішень.

Особливої уваги потребують сфери регуляторної діяльності, державного нагляду, ліцензування, контролю та управління державними ресурсами, де ризик так званих «обертових дверей» (перехід з державної служби до підконтрольного бізнесу) є найбільш високим.

Гарантії та практичне значення

Постслужбові обмеження спрямовані на запобігання відкладеним корупційним ризикам, коли неправомірна вигода може бути отримана не під час перебування на посаді, а після її залишення.

Практичне значення цих норм полягає у тому, що вони:

- запобігають конфлікту інтересів між попередньою службовою діяльністю та новою роботою;
- унеможливлюють використання службових зв'язків для отримання конкурентних переваг;
- захищають службову інформацію від неправомірного використання;
- сприяють формуванню стандартів доброчесності та незалежності публічної служби.

Таким чином, обмеження, встановлені статтею 26 Закону України «Про запобігання корупції», забезпечують безперервність антикорупційних гарантій і після припинення особою виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

5-Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб

Нормативне закріплення. Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб встановлені статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції».

«Особи, зазначені у підпункті "а" пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, ***не можуть мати у прямому підпорядкуванні*** *близьких їм осіб або бути*

прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.» (частина перша статті 27 Закону України «Про запобігання корупції»)

«У разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи або їх керівники зобов'язані вжити заходів щодо усунення таких обставин у ***п'ятнадцятиденний строк****.»* (частина друга статті 27 Закону України «Про запобігання корупції»)

«Якщо у зазначений строк ці обставини добровільно не усунуті, відповідні особи або близькі їм особи підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування.» (частина третя статті 27 Закону України «Про запобігання корупції»)

«У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.» (частина четверта статті 27 Закону України «Про запобігання корупції»)

Зміст обмеження

Зазначене обмеження спрямоване на запобігання виникненню приватного впливу на службові рішення через сімейні або інші особисті зв'язки. Його сутність полягає у забороні прямого службового підпорядкування між близькими особами.

Під прямим підпорядкуванням слід розуміти службові відносини, за яких одна особа:

- безпосередньо підзвітна іншій;
- перебуває під її контролем;
- залежить від її рішень щодо прийняття на службу, звільнення, просування по службі, оцінювання результатів діяльності, застосування заохочень або дисциплінарних заходів.

Закон застосовує це обмеження до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування.

Важливим елементом є поняття близьких осіб, яке визначене Законом (стаття 1) і охоплює, зокрема:

- подружжя;
- батьків, дітей, усиновлювачів та усиновлених;
- рідних братів і сестер;
- дідусів, бабусь, онуків;
- інших осіб, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом та мають взаємні права й обов'язки.

Значення для органів публічної адміністрації

Для органів державної влади та місцевого самоврядування ця норма означає необхідність:

- перевірки інформації про родинні зв'язки при призначенні на посади;
- недопущення формування кадрових структур, у яких існує пряме підпорядкування між близькими особами;

- своєчасного реагування на випадки виникнення таких обставин у процесі служби (наприклад, у разі переведення, реорганізації або зміни структури органу).

Закон встановлює чіткий механізм усунення порушення:

1. добровільне усунення протягом 15 днів;
2. переведення однієї з осіб на іншу посаду;
3. у разі неможливості переведення – звільнення підлеглої особи.

Це свідчить про обов'язковий характер зазначених обмежень і відсутність дискреції у їх застосуванні.

Гарантії та практичне значення

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб спрямоване на усунення ризиків:

- фаворитизму та протекціонізму;
- упередженого оцінювання результатів роботи;
- неправомірного просування по службі;
- уникнення дисциплінарної відповідальності;
- неформального впливу на прийняття управлінських рішень.

Практичне значення цієї норми полягає у забезпеченні об'єктивності кадрових рішень, формуванні професійної та неупередженої системи державної служби та запобіганні так званим «непотичним» (родинно-залежним) управлінським відносинам.

Таким чином, обмеження, встановлені статтею 27 Закону України «Про запобігання корупції», є важливим елементом системи інституційної доброчесності та спрямовані на забезпечення незалежності службових рішень від приватних або сімейних інтересів.

6-Конфлікт інтересів як пов'язаний механізм антикорупційних обмежень

Нормативне закріплення. Поняття конфлікту інтересів та порядок його врегулювання визначені статтею 1 та статтями 28–29 Закону України «Про запобігання корупції».

«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.»
(пункт 7 частини першої статті 1 Закону України «Про запобігання корупції»)

Зміст правового регулювання

Конфлікт інтересів є ключовим антикорупційним ризиком, який виникає у випадках, коли приватний інтерес особи може вплинути або впливає на виконання нею публічних повноважень.

Закон розрізняє два види конфлікту інтересів:

1. **Потенційний конфлікт інтересів** – ситуація, коли приватний інтерес лише створює можливість впливу на службові рішення, але такий вплив ще не реалізований.
2. **Реальний конфлікт інтересів** – ситуація, коли суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями вже впливає або може безпосередньо вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішень або дій.

Під приватним інтересом закон розуміє будь-який майновий або немайновий інтерес особи, зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими відносинами.

Обов'язки особи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

«Особи, зазначені у пункті 1, підпунктах "а" і "в" пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані:

1. вживати заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів;
2. повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, свого безпосереднього керівника;
3. не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
4. вживати заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.» (частина перша статті 28 Закону України «Про запобігання корупції»)

Способи врегулювання конфлікту інтересів

«Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом:

1. усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті;
2. застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання;
3. обмеження доступу особи до певної інформації;
4. перегляду обсягу службових повноважень особи;
5. переведення особи на іншу посаду;
6. звільнення особи.» (частина перша статті 29 Закону України «Про запобігання корупції»)

Значення для органів публічної адміністрації

Для органів державної влади та місцевого самоврядування регулювання конфлікту інтересів означає необхідність:

- створення внутрішніх процедур повідомлення та документування конфлікту інтересів;
- оперативного прийняття рішень щодо його врегулювання;
- забезпечення контролю за дотриманням встановлених законом вимог;
- формування практики превентивного реагування на потенційні ризики.

Особливого значення ці механізми набувають у сферах, пов'язаних із розпорядженням публічними ресурсами, прийняттям кадрових рішень, здійсненням контролю та наданням адміністративних послуг.

Гарантії та практичне значення

Регулювання конфлікту інтересів є універсальним інструментом запобігання корупції, оскільки дозволяє виявити та усунути ситуації, які можуть призвести до зловживання владою ще до настання негативних наслідків.

Практичне значення цього механізму полягає у тому, що він:

- забезпечує неупередженість та об'єктивність управлінських рішень;
- запобігає використанню службового становища у приватних інтересах;
- підвищує прозорість діяльності органів публічної влади;
- формує стандарт професійної поведінки, заснований на пріоритеті публічного інтересу.

Таким чином, інститут конфлікту інтересів є системоутворюючим елементом антикорупційного законодавства і забезпечує практичну реалізацію встановлених законом обмежень та заборон у діяльності публічних службовців.

Значення системи антикорупційних обмежень у діяльності публічної служби

Система обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», є ключовим елементом превентивної моделі протидії корупції та спрямована на формування стандартів доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. На відміну від заходів юридичної відповідальності, антикорупційні обмеження мають запобіжний характер і спрямовані на усунення умов та ризиків, які можуть призвести до корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Правове значення таких обмежень визначається загальною метою антикорупційного законодавства.

«Метою цього Закону є запобігання та протидія корупції, забезпечення доброчесності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, формування негативного ставлення до корупції.» (стаття 1 Закону України «Про запобігання корупції»)

Превентивне значення

Система обмежень забезпечує попередження корупційних ризиків шляхом:

- недопущення поєднання публічних повноважень із приватними інтересами;
- обмеження можливостей отримання матеріальних або нематеріальних вигод;
- усунення ситуацій залежності службовця від приватних осіб або організацій;
- запобігання виникненню конфлікту інтересів.

Такий підхід відповідає сучасній концепції антикорупційної політики, за якою основний акцент робиться не на покаранні, а на мінімізації передумов для зловживання владою.

Інституційне значення

Для органів державної влади та місцевого самоврядування антикорупційні обмеження виконують функцію нормативних стандартів організації служби. Вони:

- визначають межі допустимої поведінки публічного службовця;
- формують вимоги до кадрової політики;
- зумовлюють необхідність внутрішнього контролю та антикорупційних процедур;
- сприяють створенню системи управління корупційними ризиками.

Дотримання встановлених законом обмежень є складовою належного функціонування публічної служби та елементом інституційної доброчесності органу.

Функціональне значення

Антикорупційні обмеження безпосередньо впливають на якість управлінських рішень, оскільки забезпечують:

- незалежність службовця від приватних або корпоративних інтересів;
- об'єктивність і неупередженість при здійсненні владних повноважень;
- пріоритет публічного інтересу над особистою вигодою;
- прозорість використання публічних ресурсів.

У результаті підвищується ефективність діяльності органів публічної влади та зменшуються ризики зловживання владою.

Соціально-правове значення

Важливою функцією системи обмежень є формування довіри суспільства до публічної влади. Наявність чітко визначених заборон і обмежень:

- підвищує рівень прозорості діяльності органів влади;
- забезпечує рівність суб'єктів у відносинах із публічною адміністрацією;
- зменшує корупційні практики та неформальні механізми впливу;
- формує у службовців стандарти професійної етики та відповідальної поведінки.

Практичне значення

Система антикорупційних обмежень виконує роль універсального механізму попередження корупції, оскільки охоплює основні сфери потенційного ризику: використання повноважень, отримання вигод, поєднання служби з іншою діяльністю, вплив приватних інтересів, службові зв'язки та постслужбову поведінку.

Таким чином, антикорупційні обмеження є невід'ємною складовою правового статусу публічного службовця, забезпечують належне функціонування публічної служби, підвищують якість управління та сприяють утвердженню принципів доброчесності, відкритості та підзвітності у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.