**ЛЕКЦІЯ 10. ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРОЯВАМ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ**

**План**

1. Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища.

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

3. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.

4. Інші антикорупційні обмеження для публічних службовців.

5. Фінансовий контроль щодо публічних службовців.

**1.    Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища**

Система заходів запобігання корупційним проявам у публічній службі регулюється насамперед Законом «Про запобігання корупції», вимоги якого відтворюються та/або деталізуються в спеціальних для окремих видів публічної служби актах вищої юридичної сили та в численних підзаконних актах. Антикорупційне законодавство закріплює комплекс обмежень і зобов’язань для публічних службовців, які сукупно створюють *первинний рубіж протидії корупції*, що має превентивно убезпечувати суспільство від корупційних правопорушень. Його безпосередньою метою є не притягнення до кримінальної відповідальності, а запобігання виникненню передумов корупції (протиправному зв’язку з приватними особами, матеріальній чи моральній залежності публічного службовця тощо), зменшення латентності корупційних діянь і сприяння виявленню їхніх ознак у поведінці та житті посадовців.

Значна частина антикорупційних заборон та зобов’язань поширюється і на деяких осіб, що не є публічними службовцями, а тому їх подальше висвітлення в контексті тематики публічної служби не звужує об’єктивного прикладного змісту антикорупційних засобів. Так, обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища відповідно до ст. 22 Закону «Про запобігання корупції» передбачає заборону «використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов’язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, зокрема використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах». Така заборона поширюється на чотири груписуб’єктів, серед яких визначаються публічні службовці, а також посадові особи юридичних осіб публічного та приватного права, надавачі публічних послуг (нотаріуси, приватні виконавці тощо), представники громадськості та фізичні особи, які лише планують стати публічними службовцями.

Нас при цьому цікавлять обмеження саме стосовно публічних службовців, коло яких майже повністю охоплюється змістом антикорупційної категорії «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування». Повертаючись до цитованого вище обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища, наголосимо про таке:

а)       *воно стосується заборони протиправного використання трьох ресурсів*:

-     службових повноважень (сукупності прав, обов’язків та поєднаних в одну правомочність правообов’язків службовця, що пов’язані з виконанням передбачених для його посади публічних завдань і функцій);

-     службового становища (пов’язаних із зайняттям посади службовий впливу чи авторитету, спроможності давати вказівки підлеглим особам чи організаціям і контролювати їх діяльність);

-     службових можливостей (вони не пов’язані з використанням службових повноважень чи службового становища, яке дозволяє впливати на підлеглих, але зумовлюються статусно-репутаційним значенням займаної посади). Так, службові можливості можуть виражатися у спроможності керівника центрального органу виконавчої влади схилити не підпорядковану, не підконтрольну та не підзвітну йому службову особу державного підприємства до ухвалення певного рішення;

б)      *воно стосується протидії протиправній меті - одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб*. Під неправомірною вигодою відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» розуміються грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Для правильного розуміння неправомірної вигоди слід наголосити, що вона: а) може мати як майновий, так і немайновий характер (урядова відзнака, грамота, обіцянка одружитися тощо), адже чинне раніше антикорупційне поняття «хабар» стосувалося лише майнової вигоди; б) відповідні вигоди обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав; в) неправомірна вигода завжди пов’язана із протиправним використанням наданих особі службових повноважень чи пов’язаних із цим можливостей (що дозволяє відрізнити неправомірну вигоду від антикорупційного поняття подарунку);

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

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

и)       сприяти фізичним і юридичним особам у здійсненні ними підприємницької діяльності, в отриманні субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів тощо;

к)       бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, в якому вони працюють;

л)       сприяти фізичним і юридичним особам у досягненні перемоги в процедурі закупівлі всупереч вимогам закону;

м)      сприяти фізичним та юридичним особам у здійсненні ними зовнішньоекономічної, кредитно-банківської та іншої діяльності з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг;

ґ) неправомірно втручатися, використовуючи своє посадове становище, у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкодити виконанню ними своїх повноважень;

н)       бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого вони контролюють;

о)       надавати незаконні переваги фізичним або юридичним особам під час підготовки й ухвалення нормативно-правових актів чи рішень.

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

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

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

Відповідні об’єкти мають бути *одержані безоплатно або за ціною, нижчою за мінімальну ринкову*, щоб кваліфікуватися як *подарунок*. При цьому поняття мінімальної ринкової ціни не отримало законодавчого закріплення. В економічній теорії *мінімальна ціна* визначається як така, що дає можливість виробникові (продавцю) відшкодувати собівартість виробництва та реалізації товару, а також змінити своє конкурентне становище на ринку відповідно до цінової політики. Хоча собівартість і може бути об’єктивним критерієм мінімальної ринкової ціни, фахівці відзначають, що за певних умов (надлишки товару, нестача попиту та ін.) ринкова ціна стає навіть нижчою за собівартість.

Усі подарунки для державних службовців слід класифікувати на три групи:

1)   *заборонені за будь-яких умов*. Це подарунки, що вимагаються, просяться, одержуються службовцем для себе чи близьких йому осіб від юридичних або фізичних осіб:

а)    *у зв’язку зі здійсненням діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування* (наприклад, якщо після надання в установленому законом порядку адміністративної послуги приватна особа вирішила «подякувати» службовцю у вигляді того чи іншого подарунку);

б)    *якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні публічного службовця* (так, протиправним буде отримання подарунку від підлеглого на особисте свято незалежно від того, що дарування відбувається в позаробочий час і поза приміщенням органу, де працюють особи). З огляду на відсутність зворотної заборони, отримання подарунків від керівників (за умови дотримання ситуаційних і кількісних застережень) є допустимим;

2)                         *дозволені без будь-яких застережень* - подарунки, які:

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

а)    члени сім’ї, до кола яких входять дві підгрупи суб’єктів:

-       особи, які перебувають у шлюбі із публічним службовцем та його неповнолітні діти (незалежно від того, чи спільно проживають);

-       будь-які інші особи, які спільно проживають (не менше 183 днів упродовж року), пов’язані спільним побутом і мають взаємні права та обов’язки сімейного характеру із публічним службовцем, зокрема особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. Уточнення про «сімейний характер» взаємних прав і обов’язків має важливе значення, адже відсутність такого положення в Законі «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. [втратив чинність] створювала підстави розглядати як близьких осіб таких суб’єктів, що лише спільно проживали в кімнаті гуртожитку;

б)    чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат і сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням (названі особи є близькими незалежно від того, чи спільно вони проживають та чи об’єднані спільним побутом);

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

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

-       вони відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність 2;

-      вартість таких подарунків не перевищує одного прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого на день прийняттяподарунка, одноразово;

-      сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) упродовж року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, установлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.

Якщо отримання такого подарунку відбувається 2 грудня 2019 р., то його вартість (одноразово) не може перевищувати 2102 грн. (розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установлений на час прийняття), але сукупна вартість подарунків із відповідного джерела за рік не може перевищувати 3842 грн. (подвійний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб станом на початок 2019 року - 1921).

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

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

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

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

1)   відмовитися від пропозиції;

2)    за можливості ідентифікувати особу, яка її зробила;

3)    залучити свідків, якщо це можливо, зокрема зі співробітників;

4)   письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції.

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

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

Щодо цього слід відзначити таке:

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

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

По-третє, позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю може бути застосоване не до всіх видів публічних службовців. Адже державні службовці при первинному вчиненні розглядуваного виду адміністративного правопорушення, пов’язаного з корупцією, будуть звільнені зі служби та обмежені в реалізації права на державну службу строком та три роки. Тобто для таких осіб повторне вчинення упродовж року проступку є виключеним, адже вже після первинного правопорушення вони втратять свій статус публічного службовця. Виходячи з цього, ч.2 ст.172-5 КУпАП може застосовуватися лише щодо публічних службовців, для яких не передбачено припису про безумовне звільнення вразі вчинення адміністративного проступку, що пов’язаний з корупцією (напр., для депутатів місцевих рад).

4.3.    Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

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

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації).

Із цих правил існує *два винятки*. По-перше, вони не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних і патронатних парламентських службовців (консультантів народних депутатів, працівників секретаріатів спікера чи його заступників, працівників секретаріатів депутатських фракцій/груп). По-друге, Конституція України (ст.ст. 78, 120, 127, 131, 148) передбачає обмежувальне (без права на медичну практику, спортивне інструкторство та суддівство) формулювання сумісництва для народних депутатів, членів Уряду, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, суддів, членів Вищої ради правосуддя, суддів КСУ. Здійснення зазначених видів медичної та спортивної активності на оплачуваній основі вказаними особами буде порушенням вимог щодо сумісництва. Водночас подібна відмінність у наділенні правами базується не на значущій/сутнісній підставі, зумовлена першочергово проблемами законотворчості та важкістю внесення змін до Основного Закону, а тому (з правового погляду) має бути усунута.

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

3) забороненою є саме *оплачувана* діяльність, тобто така активність, за яку передбачено отримання винагороди (систематично чи одноразово, у грошовому чи натуральному виразі); ідентичним чином і входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації буде протиправним, лише якщо остання має на меті *отримання прибутку*;

4) заборонено займатися саме оплачуваною *діяльністю*, а тому отримання доходів у вигляді дивідендів, роялті, відсотків на депозитний рахунок (інших пасивних доходів) є дозволеним;

5) заборона поширюється на *увесь час перебування особи у статусі*публічного службовця (зокрема і на вихідні дні та період перебування в будь- яких із передбачених законодавством видів відпусток);

6) не важливо, якою діяльністю особа почала займатися раніше (іншою оплачуваною чи публічною службою), інша оплачувана діяльність (якщо вона не віднесена до дозволених видів) *має бути припинена*;

7) потрібно широко трактувати *зміст сумісництва* та *суміщення*, які (на відміну від їх визначення у трудовому законодавстві) не обмежуються єдиною формою закріплення - трудовим договором;

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

Деталізуємо зміст дозволених видів сумісництва:

9)    *викладацька діяльність* - діяльність, що спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо) та провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, само- зайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору. Така дефініція закріплена в п.4 ч.1 ст. 1 Закону «Про освіту» від 05 вересня 2017 р., яким було усунуто більшість наявних раніше суперечностей стосовно розуміння викладацької діяльності та розширено її зміст до активності, що може здійснюватися як у навчальному закладі, так і поза його межами; не обов’язково пов’язана зі здобуттям певного освітнього ступеня та отриманням офіційного документа про освіту; втілюється не лише педагогічним чи науково-педагогічним працівником, але й іншими фізичними особами; втілюється не лише на основі трудового договору; не завжди вимагає наявності у відповідної особи фахової освіти з тематики викладацької діяльності;

10)               *наукова діяльність* - інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження; результатом перших є гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії тощо, а результатом других - нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення існуючих матеріалів, продуктів, пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних завдань тощо (ст. 1 Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність»);

11)               *творча діяльність* - індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність (ст. 1 Закону «Про професійних творчих працівників та творчі спілки»). Культурна цінність визнається за твором, який має художнє, історичне, етнографічне, наукове, освітнє або естетичне значення;

12)               *медична практика* - це діяльність у сфері охорони здоров’я, що здійснюється з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування професійно підготовленими медичними працівниками на підставі отриманої відповідними закладами або фізичними особами- підприємцями (за наймом яких втілюється медична практика) ліцензії;

13)               *спортивне суддівство* є діяльністю спортивних суддів - фізичних осіб, які пройшли спеціальну підготовку й отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ст.41 Закону «Про фізичну культуру і спорт»). Чинний в Україні порядок допускає присвоєння кваліфікаційних категорій спортивним суддям лише з визнаних видів спорту, а тому суддівська діяльність із невизнаних видів спорту, яка здійснюється на оплатних умовах, буде кваліфікуватися як порушення антикорупційних обмежень;

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

4.4.                      Інші антикорупційні обмеження для публічних службовців

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

а)      пряме підпорядкування має місце за наявності відносин прямої організаційної або правової залежності службовця від керівника; якщо залежність є, але вона непряма, то антикорупційне обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не застосовується (напр., не є прямим керівником для працівника юридичного управління керівник управління документообігу або для працівника господарського відділу - керівник відділу кадрів);

б)     вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням - це перелік можливих форм прямої залежності, що не є вичерпним (напр., про пряме підпорядкування може свідчити наявність у керівника правомочності на визначення та перегляд обсягу посадових повноважень);

в)      участь у вирішенні питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контроль за їх виконанням, зазвичай (але не завжди) свідчить про наявність відносин прямого підпорядкування; інколи такі повноваження можуть мати місце і без відносин прямого підпорядкування (так, кандидатури на посади керівників територіальних органів центрального органу виконавчої влади погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, тобто останні беруть участь у процедурі прийняття на службу, але не є прямими керівниками для очільників вказаних територіальних органів). Голови місцевих державних адміністрацій координують діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а «координація» (як і «спрямування») фактично є послабленою формою відносин підпорядкування, яке доцільно назвати непрямим підпорядкуванням.

*Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не поширюються на:*

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

2)     *близьких осіб*, які прямо підпорядковані один одному у зв’язку з набуттям одним із них статусу виборної особи (обрання головою ради, головою суду тощо);

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

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

>   для претендентів на посаду публічної служби - повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб;

>   для публічних службовців у разі виникнення обставин, якими порушуються обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, - у п’ятнадцятиденний строк вжити заходів щодо усунення таких обставин.

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

>   *переведенню* за його згодою на іншу посаду, яка виключає пряме підпорядкування близьких осіб;

>   *звільненню* (якщо переведення не є можливим). Із двох публічних службовців, що є близькими особами, звільняється той, хто перебуває у підпорядкуванні.

Відповідно до п. е ч. 2 ст. 12 Конвенції ООН проти корупції заходи запобігання корупції можуть уключати, inter alia (серед іншого), установлення обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їхнього виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов’язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд.

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

>     укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами-підприємцями, якщо публічні службовці упродовж року до дня припинення служби здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб-підприємців. Така заборона діє упродовж року з дня припинення публічної служби. Її порушення є підставою для припинення укладеного трудового договору та визнання недійним вчиненого правочину. Окрім звичайних [позивач](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26953&displayformat=dictionary)ів, публічно уповноваженим на звернення до суду в такому разі є Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - НАЗК). Наприкінці 2019 року з’явилося фрагментарне (для одного спеціального виду служби) деліктне забезпечення відповідної заборони укладати договори/правочини - КУпАП було доповнено статтею 172-8-1 «Порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг»;

>     розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв’язку з виконанням службових повноважень (крім випадків, якщо відповідна інформація з обмеженим доступом є суспільно необхідною). Часові межі застосування заборони не передбачені позитивним правом, а тому слід вважати, що вона діє на невизначений строк (постійно). Слід наголосити, що нехтування цією забороною не може мати наслідком притягнення до відповідальності за ст. 172-8 КУпАП «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв’язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень», оскільки суб’єктами передбаченого нею правопорушення є діючі (а не колишні) публічні функціонери;

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

4.5.    Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

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

*Потенційний* характеризується такими ознаками:

-     *наявність у публічного службовця приватного інтересу* у сфері, в якій він виконує свої службові чи представницькі повноваження;

-     *це може вплинути на об’єктивність* чи неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

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

*Реальний конфлікт* інтересів має місце, якщо:

-     *існує суперечність* між приватним інтересом публічного службовця та його службовими чи представницькими повноваженнями;

-     *це впливає* на об’єктивність або неупередженість ухвалення ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

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

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

-       наявність у публічного службовця приватного інтересу, який має бути сформульований (артикульований) та визначений;

-       наявність факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність виявляється або впливає на ухвалення рішення;

-                       наявність повноважень на ухвалення рішення;

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

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

Щодо конфлікту інтересів у публічних службовців існують *зобов’язання*:

-                       вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів;

-     повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли службовець дізнався чи мав дізнатися про наявність у нього будь-якого конфлікту інтересів. Повідомлення адресується безпосередньому керівникові, а якщо посада публічної служби не передбачає наявності безпосереднього керівника або мова йде про посаду в колегіальному органі, - НАЗК або колегіальному органу;

-     не вчиняти дій та не ухвалювати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а також не спонукати підлеглих до будь-яких протиправних діянь на користь своїх приватних інтересів або інтересів третьої особи;

-                       ужити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів.

*Захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів*:

-        відбувається способом позбавлення відповідного приватного інтересу (якщо природа інтересу допускає можливість позбавитися від нього);

-         пов’язаний з потребою надати керівникові документи, що підтверджують факт позбавлення приватного інтересу (якщо природа інтересу та спосіб позбавлення від нього передбачають ймовірність документального підтвердження).

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

-      ) *усунення особи* від виконання завдання, учинення дій, ухвалення рішення чи участі в його ухваленні;

-       ) *застосування зовнішнього контролю* за виконанням особою владних повноважень (утілюється у формі перевірки іншим працівником органу стану чи результатів виконання завдань, перевірки рішень чи проєктів рішень, виконання завдань у присутності іншого працівника органу або участі уповноваженої особи НАЗК у роботі колегіального органу у статусі спо­стерігача та без права голосу);

-                       ) *обмеження доступу особи до певної інформації*;

-                       ) *перегляд обсягу службових повноважень*;

-      ) *переведення особи на іншу посаду* (якщо вона відповідає її особистим і професійним якостям та є вакантною);

-                       ) *звільнення*.

Щодо умов застосування цих заходів варто зауважити таке:

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

> перші два заходи застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів має тимчасовий характер, а чотири інших - лише коли він є постійним;

> здійснення публічних повноважень під зовнішнім контролем, переведення на іншу посаду та звільнення - це заходи, що застосовуються за відсутності можливості використати інші заходи врегулювання; при цьому диференціювати їх потрібно саме на основі характеру конфлікту (тимчасовий - зовнішній контроль; постійний - переведення або звільнення);

> усунення від виконання завдань, обмеження доступу до інформації або перегляд обсягу повноважень застосовується, лише якщо існує можливість покладення відповідних функцій на іншого службовця.

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

При цьому слід дотримуватися вимог щодо:

>  *строків*: здійснити передання упродовж 30 днів після призначення на посаду;

>  *суб’єкта*: не передавати належні службовцеві підприємства або корпоративні права в управління членам сім’ї або суб’єктам господарювання, в яких працюють члени їх сім’ї;

>  *форми*: за допомогою укладення договору управління майном, договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими активами або договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду;

>  *повідомлення*: упродовж одного дня після передання підприємства або корпоративних прав в управління слід письмово повідомити про це НАЗК, надавши нотаріально засвідчену копію укладеного договору.

4.6.    Правила етичної поведінки публічних службовців

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

-      по-перше, значною превентивною антикорупційною роллю етичних вимог, адже зазвичай лише сам факт їх дотримання убезпечує публічного службовця від учинення корупційних або пов’язаних із корупцією правопорушень. Тому цілком справедливим є віднесення правил етичної поведінки до юридичних засобів запобігання корупції міжнародними та національними правовими актами (ст.ст. 8,      11 Конвенції ООН проти

корупції, розділ 6 Закону України «Про запобігання корупції»). Водночас слід визнати більш широку прикладну сферу впорядкувального впливу етичних вимог, які протистоять учиненню більшості правопорушень на публічній службі та забезпечують дотримання службової дисципліни;

-      по-друге, існує низка організаційно-професійних чинників, які зумовлюють підвищене морально-етичне навантаження на публічних службовців, вимагаючи окремої уваги до правил їх етичної поведінки.

Серед відповідних чинників - «ефект акваріуму»; негативні соціальні стереотипи у сприйнятті публічної служби та значна конфліктність професійної честі; неспеціалізовані звернення та надмірні очікування з боку приватних осіб; можливість суперечностей між постконвенційною моральністю (за Л. Колбергом) і публічним обов’язком; невідповідність соціальної місії публічної служби рівню її престижу тощо.

Загальні вимоги до поведінки публічних службовців встановлюються Законом «Про запобігання корупції», який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики. Цей Закон уповноважив Національне агентство з питань державної служби на затвердження загальних правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого само­врядування, що було здійснено Наказом від 05 серпня 2016 р.. Окрім цих правил, існують етичні кодекси для окремих видів публічних службовців (поліцейських, суддів, прокурорів та ін.).

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

1)   деякі з висвітлених у цьому розділі антикорупційних обмежень та зобов’язань зараховуються до правил етичної поведінки публічних службовців (це приписи щодо конфлікту інтересів, нерозголошення інформації, подання декларації тощо). При цьому подібний підхід характерний не лише для України, але й для більшості інших країн Центральної та Східної Європи.;

2)   значна частина етичних вимог поширюється на позаслужбове життя публічних службовців. Так, відповідно до Правил етичної поведінки поліцейських (п. 3 розділу 4) за будь-яких обставин і відносно будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов’язаний дотримуватися норм професійної етики.

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

До переліку останніх слід відносити принципи:

>     *служіння державі та суспільству* (чесне служіння і вірність державі, сприяння реалізації прав людини, сприяння у формуванні позитивного іміджу держави);

>     *гідна поведінка* (повага до гідності інших осіб, увічливість і дотримання високої культури спілкування, доброзичливість і запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, недопущення дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам публічної служби чи негативно вплинути на репутацію публічного службовця). До змісту цього принципу зараховується і закріплена Загальними правилами етичної поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування вимога не допускати використання нецензурної лексики чи підвищеної інтонації;

>     *доброчесність* (спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над приватними або корпоративними інтересами, неприпустимість використання державного майна в особистих цілях, недопущення наявності конфлікту між публічними й особистими інтересами, нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв’язку з виконанням службових повноважень, недопущення надання будь-яких переваг і виявлення прихильності до окремих осіб);

>     *політична нейтральність* (недопущення впливу політичних інтересів на дії та рішення публічного службовця, відмова від публічної демонстрації політичних поглядів і симпатій, уникнення використання символіки політичних партій під час виконання своїх службових обов’язків тощо). Принцип політичної нейтральності не поширюється на виборних осіб та осіб, які обіймають політичні посади;

>     *сумлінність* (добросовісне, чесне та професійне виконання публічним службовцем своїх обов’язків, виявлення ініціативи і творчих здібностей, постійне підвищення рівня своєї професійної компетентності та вдосконалення організації службової діяльності, недопущення ухилення від ухвалення рішень та відповідальність за свої дії).

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

>    вимагати письмового оформлення рішення чи доручення (якщо воно було виражено в усній формі);

>    негайно в письмовій формі повідомити керівника органу, в якому він працює, або органу вищого рівня (якщо рішення чи доручення видане керівником органу, де працює службовець), або НАЗК (якщо публічний службовець є виборною особою).

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

1)   *адміністративної відповідальності* за порушення антикорупційних обмежень та зобов’язань, які водночас включені до правил етичної поведінки (КУпАП: ст. 172-6 «Порушення вимог фінансового контролю», ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», ст. 172-8 «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв’язку з виконанням службових повноважень», ст. 172-9 «Невжиття заходів щодо протидії корупції»);

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

-      учинення дії, що шкодить авторитету державної служби;

-      порушення правил етичної поведінки службовців;

-      порушення Присяги державного службовця.

Учинення таких проступків передбачає застосування до службовця різних видів стягнення - догани, попередження про неповну службову відповідність, звільнення з державної служби. [Адміністративний розсуд](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26921&displayformat=dictionary) щодо кваліфікації діяння за різними видами проступків (відповідно і щодо застосування різних санкцій) містить ознаки надмірної дискреції;

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

> *організаційно-процедурний* наслідок у вигляді відводу (наприклад, члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, поведінка якого викликає сумнів у його безсторонності);

> *урахування дотримання правил етичної поведінки* державного службовця під час щорічного оцінювання результатів його діяльності, що впливає на преміювання, планування кар’єри та виявлення потреби у професійному навчанні (ч.ч. 1 і 2 ст. 44 Закону «Про державну службу»).

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

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

>  адекватності вимог до нього, що не можуть кардинально розходитися із загальним рівнем культури соціуму;

>  гармонійності статусу публічного службовця та його елементів, пов’язаних з етикою. Правове буття носія владних повноважень має будуватися, виходячи із засад єдності прав і обов’язків, невіддільності останніх від зважених механізмів правового захисту.

Публічні службовці володіють правами і свободами людини, а тому вправі розраховувати на належну етичну поведінку, ідентично до будь-якої іншої особи. Можливо, навіть більше, адже мова йде про представника публічної влади, що мусить відстоювати загальний інтерес. Проте достатні та дієві засоби впливу на неетичну активність приватної особи відсутні. Зокрема, фрагментарно утвердженою залишається [адміністративна відповідальність](https://vo.uu.edu.ua/mod/glossary/showentry.php?eid=26902&displayformat=dictionary) за неетичну поведінку приватної особи щодо публічних службовців. Ст. 185-3 КУпАП передбачає стягнення за виявлення неповаги до суду; ст. 185-9 - за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника транспорту, пов’язану з фізичним опором або образою. Якщо неетична поведінка здійснюється при особистому прийомі громадян, вона може містити також ознаки правопорушення, встановленого в ст.173 «Дрібне хуліганство»: «нецензурна лайка в громадських місцях, образливе чіпляння до громадян та інші подібні дії, що порушують громадський порядок і спокій громадян...».

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

4.7.    Фінансовий контроль щодо публічних службовців

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

1.    *Щорічна декларація* за минулий рік, яка охоплює період з 1 січня до 31 грудня включно. Терміни її подання: з 00 годин 00 хвилин 1 січня до 00 годин 00 хвилин 1 квітня (тобто до 24 години 00 хвилин 31 березня) року, наступного за звітним. Декларація подається незалежно від тривалості перебування особи у статусі публічного службовця (навіть один або декілька останніх днів звітного року), а також, якщо призначення на посаду відбулося до 1 квітня наступного за звітним року («якщо декларація кандидата на посаду була подана, наприклад, у січні 2020 року й охоплювала попередній звітний рік, а особу було призначено на посаду до 1 квітня 2020 року, то особа має обов’язок подати щорічну декларацію за 2019 рік»).

2.    *Декларація у зв’язку з припиненням публічної служби* (декларація перед звільненням), яка подається за період, не охоплений раніше поданими деклараціями. Термін її подання - не пізніше 20 робочих днів із дня припинення публічної служби (в усіх випадках).

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

4.    *Декларація особи, що претендує на зайняття посади публічної служби* (декларантом є особа, яка не має статусу публічного службовця, але планує його набути), за минулий рік. Подається до моменту призначення або обрання на відповідну посаду.

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

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

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

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

*Стосовно декларацій здійснюється три види контролю*:

1)    *щодо своєчасності подання* (до цього контролю залучаються органи, де працюють суб’єкти декларування, на яких покладено обов’язок упродовж 10 робочих днів після завершення строку подання щорічної декларації перевірити, чи всі їх службовці подали декларації та повідомити упродовж 3 робочих днів НАЗК про виявлені порушення);

2)   *щодо правильності й повноти заповнення* (здійснюється автоматично засобами ЄДРД під час декларування);

3)    *логічний та арифметичний контроль*, який передбачає дві складові: а) контроль відповідності відомостей декларації (порівняння складових інформації, що зазначена в декларації, з метою встановлення їх відповідності одна одній); б) контроль відповідності відомостей декларації відомостям реєстрів та баз даних. Для прикладної реалізації кожної з названих складових НАЗК затвердило відповідні правила і 26 вересня 2018 р. увело в експлуатацію систему логічного та арифметичного контролю; станом на кінець 2019 року агентство отримало автоматичний доступ до всіх необхідних реєстрів та баз даних (їх 16), чим забезпечило дієвість останнього (і, як видається, основного) виду контролю декларацій.

Деякі декларації підлягають повній перевірці, яка включає: з’ясування достовірності задекларованих відомостей; з’ясування точності оцінки задекларованих активів; перевірку на наявність конфлікту інтересів; перевірку на наявність ознак незаконного збагачення. НАЗК проводить таку перевірку на підставі інформації, отриманої від фізичних та юридичних осіб, із засобів масової інформації та інших джерел, про можливе відображення у декларації недостовірних відомостей.

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

1)   повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку- нерезидента суб’єктом декларування або членом його сім’ї, що подається до НАЗК у письмовій формі упродовж 10 днів із моменту відкриття рахунку;

2)   повідомлення про суттєві зміни у майновому стані суб’єкта декларування, що подається до НАЗК через заповнення в ЄДРД електронної форми упродовж 10 днів. З 1 січня 2020 року цей вид антикорупційного фінансового контролю зазнав двох суттєвих змін: а) під «зміною» у майновому стані розуміється не лише отримання доходу чи придбання майна (як раніше), *але й здійснення видатку* (наприклад, дарування) на суттєву суму; б) тепер подавати відповідне повідомлення зобов’язані *лише службовці які* або займають відповідальне та особливо відповідальне становище, або займають посади, пов’язані з високим рівнем корупційних ризиків.

Ст. 172-6 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за несвоєчасне подання без поважних причин декларації, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані та за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації (якщо подані відомості відрізняються від достовірних на 100-250 прожиткових мінімумів для працездатних осіб на 1 січня звітного року).

Несвоєчасне подання декларації створює склад адміністративного проступку лише *за відсутності поважних причин* такого неподання. «Поважні причини» - оцінне поняття, зміст якого не деталізується в КУпАП та законодавстві про запобігання корупції; його слід уважати таким, що віддане законодавцем на розсуд правозастосовного органу (суду) і має трактуватися останнім, виходячи з обставин розглядуваної справи. Загалом же поважною причиною може бути визнано неспроможність особи подати вчасно декларацію у зв’язку з хворобою, перебуванням на лікуванні, унаслідок стихійного лиха, технічних збоїв офіційного веб-сайту НАЗК, витребуванням відомостей, необхідних для внесення в декларацію, перебуванням (триманням) під вартою тощо.

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

-        її *реальну наявність* у конкретних життєвих обставинах;

-        її *реальний вплив* на можливість конкретної людини в конкретний період часу подати декларацію.