

**ПИТАННЯ ПРАКТИЧНОГО ЗАСТОСУВАННЯ  
НОВОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО  
ЗАКОНОДАВСТВА**

Тема № 1: Аналіз антикорупційних обмежень

Козіна Віра Вадимівна  
м. Київ, червень 2015 року

## Нормативна база:

1. **Конституція України;**
2. **Загальна декларація прав людини** 1948 року;
3. **Європейська конвенція з прав людини** (Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року);
4. **КпАП** – Кодекс України про адміністративні правопорушення;
5. **ЗУ № 3206** – Закон України від 07.04.11 р. № 3206-VI “Про засади запобігання і протидії корупції”;
6. **ЗУ № 1700** – Закон України від 14.10.14 р. № 1700-VII “Про запобігання корупції”;
7. **ЗУ № 280** – Закон України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР “Про місцеве самоврядування в Україні”;
8. **ЗУ № 2493** – Закон України від 07.06.01 р. № 2493-III “Про службу в органах місцевого самоврядування»;
9. **ЗУ № 3723** – Закон України від 16.12.93 р. № 3723-XII “Про державну службу»;
10. **ЗУ № 2939** – Закон України від 13.01.11 р. № 2939-VI “Про доступ до публічної інформації”;
11. **Рішення КСУ** – Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України від 20.01.12 р. № 2-рп/2012

# Що представляють антикорупційні обмеження?

- Обмеження, про які ми будемо говорити у межах цієї теми, є специфічними заходами запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням. Ці обмеження встановлені Розділом IV Закону № 1700. **На сьогодні їх 5:**

Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22 Закону № 1700)

Обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23 Закону № 1700)

Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону № 1700)

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону № 1700)

Обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27 Закону № 1700)

# Мета та зміст антикорупційних обмежень

- Зазначені заходи направлені на запобігання корупційним проявам через встановлення обмежень деяких прав та свобод, гарантованих Конституцією України, щодо осіб, які виконують функції держави чи місцевого самоврядування.
- **Але чи справедливо це і чи не порушує Конституцію України?**
- З одного боку – кожна людина наділена рівними правами, які гарантуються Конституцією. З іншого боку - кожен повинен рахуватися з правами та свободами інших осіб. Таким чином, особиста свобода однієї людини простягається лише до межі свободи іншої людини.
- Якщо одна людина в силу свого службового чи представницького статусу наділяється додатковими правами та повноваженнями, держава має попіклуватися про заходи, за допомогою яких буде здійснюватися нагляд за тим, щоб ця особа, реалізуючи додаткові повноваження, не порушувала свободи інших людей, не зловживала своїми особливими правами та не завдавала шкоди суспільству.
- Конституційні обмеження - це встановлення в Конституції кордонів, в межах яких суб'єкти можуть використовувати свої права і свободи. Подібні кордони “зводять” за допомогою встановлення додаткових обов'язків, заборон та введення спеціальної відповідальності.

# Закріплення права на встановлення обмежень у законах

- Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, **крім випадків**, передбачених Конституцією (ч. 1 ст. 64). Є перелік прав та свобод, які не можуть обмежуватись (ч. 2 ст. 64).
- Частина 2 ст. 29 **Загальної декларації прав людини** говорить: "При здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати тільки таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі і громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві".
- У ч. 2 ст. 10 **Європейської конвенції з прав людини** вживається термін "обмеження" — оскільки здійснення свобод пов'язане з обов'язками і відповідальністю, воно може підлягати таким формальностям, умовам, обмеженням або санкціям, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки, для запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я чи моралі, для захисту репутації чи прав інших осіб, для запобігання розголошенню конфіденційної інформації або для підтримання авторитету і безсторонності суду.

# Таким чином:



- Перебування особи на посаді, пов'язаній зі здійсненням функцій держави або місцевого самоврядування, **передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження**. Публічний характер як самих органів - суб'єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає, наприклад, оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві, здійснення додаткових заходів контролю щодо добросовісної поведінки цих осіб, встановлення певних заборон на використання посадового становища чи представницького статусу.



- Конституційний Суд України, Європейський суд з прав людини, постановляючи рішення, пов'язані із встановленням обмежень особистих прав та свобод людини через наявність у неї особливого професійного статусу чи повноважень, також виходять з того, що особа, як правило, **добровільно приймає цей статус** (повноваження), а отже погоджується, що до неї можуть бути застосовані додаткові обмеження

# Визначення окремих понять

**Обмеження, направлені на запобігання корупції, потребують розуміння понять корупції та правопорушень у цій сфері:**

- **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 або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей (абз. 6 ч. 1 ст. 1 Закону № 1700).
- **корупційне правопорушення** - діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (абз. 5 ч. 1 ст. 1 Закону № 1700).
- **правопорушення, пов'язане з корупцією** - діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 3 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, **адміністративну**, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність (абз. 9 ч. 1 ст. 1 Закону № 1700).

# Категорії осіб, на яких поширюються обмеження

## Група 1

- особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (наприклад, держслужбовці, посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад)

## Група 2

- особи, які для цілей Закону № 1700 прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (наприклад, посадові особи комунальних установ)

## Група 3

- особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до договору з підприємством, установою, організацією



Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22 Закону № 1700):

Поширюєтьс  
я

- На усі 3 групи суб'єктів, перелічених у ч. 1 ст. 3 Закону № 1700

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, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах

## Визначення термінів для розуміння обмеження:

- **неправомірна вигода** - 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
- **приватний інтерес** - будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях

## Обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23 Закону № 1700):

### Поширюється

- На осіб, визначених у п.1 і 2 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700

### Передбачає

- Заборону безпосередньо або через інших осіб **вимагати, просити, одержувати** подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб;
- у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;
- якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

## Особливості застосування обмеження щодо одержання подарунків:

- **За умови**, що дарувальник не є підлеглим обдарованого, і подарунок здійснюється без умов щодо використання обдарованим свого службового становища, **з 26.04.15 р. дозволяється приймати подарунки**, які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність:

а

- якщо **вартість** таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, **одноразово** (1218 грн.)

б

- а **сукупна вартість** таких подарунків, **отриманих** від однієї особи (групи осіб) **протягом року**, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (2436 грн.)

Одержувати подарунки **без обмеження їх вартості** можна

**за умови**, що дарувальник не є підлеглим обдарованого, і подарунок здійснюється без умов щодо використання обдарованим свого службового становища, **і якщо цей подарунок:**

- а
  - дарується близькими особами (особою)
- б
  - одержується як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси

Запобігання одержанню неправомірної вигоди (подарунка)  
та поводження з ними (ст. 24 Закону № 1700)

- У разі одержання пропозиції (виявлення предмету) **необхідно:**
  - По-третє, залучити свідків, якщо це можливо, **у тому числі з числа співробітників**
  - По-перше, **відмовитися від пропозиції**
  - По-друге, **за можливості** ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію
  - По-четверте, **письмово** повідомити про пропозицію керівника

## Запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поводження з ними (окремі особливості)

- Про факт одержання (виявлення) повідомляється безпосередній керівник (за наявності) або керівник відповідного органу, підприємства, організації, а також спеціально уповноважений суб'єкт у сфері протидії корупції (на разі це: органи прокуратури, органи внутрішніх справ України).
  - Закон не передбачив, кого мають повідомляти керівники ОМС. На думку тренерів, повідомляти потрібно раду через її профільний комітет або уповноважену особу (підрозділ) з питань запобігання та виявлення корупції.
  - Повідомлення керівника (керівного органу) здійснюється невідкладно, але не пізніше одного робочого дня з виявлення відповідного факту (ч. 3 ст. 24).
  - Про виявлення майна складається акт, який підписується особою, яка виявила неправомірну вигоду або подарунок, та її безпосереднім керівником або керівником відповідного органу. Якщо майно виявляє особа, яка є керівником органу, установи, акт про виявлення майна, підписує ця особа та особа, уповноважена на виконання обов'язків керівника у разі його відсутності (заступник керівника, секретар ради ).
  - Предмети неправомірної вигоди, а також одержані чи виявлені подарунки зберігаються в органі до їх передачі спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції.
- Увага!** Про випадки правомірного одержання подарунка повідомляти не обов'язково (ч. 4 ст. 24), але на нашу думку – за певних умов доцільно.

## Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону № 1700):

Поширюється

- На осіб, визначених у п.1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700

Передбачає

- Заборону займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю;
- Заборону входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання



# Особливості застосування обмеження щодо сумісництва та суміщення:

- а
  - Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності не поширюються на депутатів Верховної Ради АР Крим, **депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі)**, членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних
- б
  - Суб'єкту відповідальності **дозволяється** входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, **якщо** ця особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону № 1700):

Поширюється

- На осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування

Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону № 1700):

• **Передбачає заборону:**

- 1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особа, що звільнилася, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювала повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців
- 2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом
- 3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) особа, що звільнилася, працювала на момент припинення зазначеної діяльності

# Наслідки порушення обмежень, що діють після припинення діяльності:

- **ст. 26 Закону № 1700**

- **За порушення п. 1 ч. 1 ст. 26 (укладання угод, договорів):**

- є підставою для припинення відповідного договору,
    - при цьому правочини у сфері підприємницької діяльності, вчинені з порушенням вимог цього пункту, можуть бути визнані недійсними

- **За порушення п. 2 ч. 1 ст. 26 (розголошення інформації):**

- передбачена адміністративна, кримінальна, цивільна відповідальність

- **За порушення п. 3 ч. 1 ст. 26 (розголошення інформації):**

- недопуск особи до участі у справі, порушення питання про статус доказів (заяв, клопотань), поданих неналежною особою тощо

## Обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27 Закону № 1700):

Поширюється

- На осіб, визначених у пп. "а", "в" - "з" п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700

Передбачає

- Заборону мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам

Порівняння старих та нових виключень з обмеження щодо роботи близьких осіб (випадки, коли підпорядкування допускається):

“Старі” дозволи (Закон № 3206)	“Нові” дозволи (діючий Закон № 1700)
народні засідателі присяжні	народні засідателі і присяжні
близькі особи, які безпосередньо підпорядковані один одному у зв'язку з перебуванням <b>кожного з них</b> на виборній посад	близькі особи, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям <b>одним з них</b> статусу виборної особи
особи, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах	особи, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах
осіб, які працюють в галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури та спорту, соціального захисту, крім державних органів, органів влади АР Крим та ОМС	(дозвіл на роботу у підпорядкуванні скасовано)

# Визначення термінів для розуміння обмеження:

- **близькі особи** - особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у ч. 1 ст. 3 Закону № 1700 (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також - незалежно від зазначених умов - чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта
- **пряме підпорядкування** - відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням