

УДК 342.92

**Світлана Конєва,***здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## ПОРУШЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ВИМОГ ЯК ПІДСТАВА ДЛЯ ЗВІЛЬНЕННЯ З ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

У статті автором аналізуються підстави притягнення до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень за законодавством України. Визначено підстави звільнення публічних службовців. Встановлено перелік корупційних правопорушень, які є підставою для звільнення осіб із публічної служби. Автором обґрунтовується доцільність перегляду категорій суб'єктів, зобов'язаних декларувати власні прибутки. Такий висновок автора зумовлений низькою правовою ефективністю норм, які встановлюють обов'язковість декларування прибутків для всіх рівнів публічних службовців. Обґрунтовується необхідність декларування доходів вищих ланок суб'єктів владних повноважень. Зазначено, що лише для таких осіб доцільним є застосування звільнення з посади у разі подання ними недостовірної інформації про прибутки.

**Ключові слова:** антикорупційне законодавство, державна служба, декларування, звільнення, корупційні правопорушення, публічна служба.

**Постановка проблеми.** Запобігання корупції є одним із пріоритетних завдань сучасної української держави. Поширення корупції спричиняє дисфункцію, деградацію апарату публічного управління (державного апарату та апарату місцевого самоврядування). Апарат публічного управління, який є корумпованим, не виконує належним чином функції держави, функції місцевого самоврядування і тому не дає користі суспільству. Корумпований механізм публічного управління стає «корпорацією», яка обслуговує власні потреби та працює задля задоволення власних інтересів, зберігаючи при цьому форми державного управління. Видається, що дієвим заходом запобігання корупції є ліквідація корумпованого апарату шляхом звільнення таких посадових осіб із публічної служби.

Отже, однією з підстав припинення публічної служби є вчинення особою корупційного правопорушення, що передбачено відповідними положеннями чинного законодавства України (п. 3 ч. 1 ст. 80 Закону України «Про державну службу», п. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про прокуратуру», п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію», п. 9 ч. 1 ст. 109 Закону України «Про судоустрій і статус судів», ч. 4 ст. 45 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» та ін.).

Крім того, притягнення особи до адміністративної відповідальності є підставою для втрати довіри до неї і в майбутньому позбавляє її права брати участь у конкурсі чи претендувати на зайняття вакантних посад публічної служби. За загальним правилом встановлюються обмеження строку доступу до публічної служби – до спливу трьох років з моменту набрання законної сили судовим рішенням про притягнення до адміністративної відповідальності (п. 5 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про державну службу» [1]).

В окремих випадках передбачаються подовжені строки обмеження доступу до публічної служби або взагалі не обмежені строки. Так, зокрема, відповідно до пункту 5 частини 2 статті 61 Закону України «Про Національну поліцію», не може бути поліцейським особа, «до якої були застосовані заходи адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією» [2]. Є навіть обмеження з приводу перебування на посаді Спеціалізованої антикорупційної прокуратури для осіб, які протягом п'яти років до дня набрання чинності Законом України «Про прокуратуру» працювали (проходили службу), незалежно від тривалості, у спеціально уповноважених підрозділах із боротьби з корупцією в органах прокуратури, Міністерства внутрішніх справ України, податкової міліції, Служби безпеки України, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України та митних органах (п. 3-1 Перехідних положень Закону України «Про прокуратуру») [3].

Отже, очевидним є пріоритет запобігання корупції шляхом обмеження доступу до публічної служби осіб, які притягувалися з відповідних підстав. Тому вбачається **актуальним** ще раз звернутися до визначення сутності категорій «корупція», «корупційне правопорушення» як підстав недопущення особи до зайняття вакантних посад публічної служби, а також як підстав звільнення з неї.

Перспективи вдосконалення адміністративного законодавства з питань запобігання корупції як підстави обмеження доступу до публічної служби становлять **мету** цієї статті.

У статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що під корупцією необхідно розуміти «використання особою, уповноваженою на виконання функцій держави, 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 такій особі, 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» [4].

Таким чином, законодавець виділяє такі ознаки корупції, як: 1) одержання неправомірної вигоди, в тому числі прийняття пропозиції її отримання; 2) надання такої неправомірної вигоди іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилання особи, уповноваженої на виконання функцій держави, до використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Законом України «Про запобігання корупції» визначається необмежено коло об'єктів, які можуть становити предмет неправомірної вигоди (ст. 1) [4]. Однак конструкція категорії «неправомірна вигода» з точки зору теорії правовідносин є некоректною. Зокрема, законодавцем визначається, що неправомірною вигодою є «грошові кошти або інше майно». Така конструкція свідчить про ототожнення законодавцем таких об'єктів правовідносин, як гроші і майно.

Однак відповідно до статті 192 Цивільного кодексу України [5] гроші визначаються законним платіжним засобом, тоді як під майном розуміється річ, або сукупність речей, а також майнові права та обов'язки (ч. 1 ст. 190 Цивільного кодексу України). Загальновизнаним є розуміння речей як предметів матеріального світу. Отже, неприйнятним є віднесення до інших видів майна грошей. Крім того, до поняття прямо не віднесено виконання на користь особи, уповноваженої виконувати функції держави, робіт майнового (підрядні роботи) та немайнового характеру (зокрема, такими роботами є проведення науково-дослідних робіт). І послуги і роботи належать до дій та результатів дій, що є об'єктом правовідносин, однак відрізняються за сутністю. Так, відповідно до науково-практичного коментаря Цивільного кодексу України, роботи завершуються створенням матеріального результату, на відміну від послуг, які споживаються в процесі їх надання [6, с. 312].

Окрім того, безпосередньо виходячи з розуміння визначення неправомірної вигоди, наведеного у статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», незрозуміло, чи можна віднести до неї подарунки, які отримуються державними службовцями. Уточнення поняття «подарунок» здійснюється частиною 2 статті 23 Закону України «Про запобігання корупції», де визначається, що державний службовець не може приймати подарунки від осіб, які знаходяться з ними у відносинах підпорядкування, а також подарунки, які перевищують розмір однієї мінімальної заробітної плати.

Враховуючи вищезазначене, необхідно зробити проміжний висновок, що поняття неправомірної вигоди потребує коректування.

Зокрема, пропонується внести зміни до статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», де неправомірну вигоду визначити як грошові кошти, речі, в тому числі майно, а також майнові права, цінні папери, цінності, переваги, пільги, послуги, роботи, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав, окрім подарунків, вартістю не більше однієї мінімальної заробітної плати.

Заслужує на увагу позиція Н. Н. Магомедова, який вважає, що корупцію слід відрізнити від хабарництва за ознакою системності такої діяльності. Так, він під корупцією розуміє стійку організовану діяльність посадових осіб, які використовують свій адміністративно-правовий статус усупереч інтересам служби з метою персонального прихованого збагачення [7, с. 25-28].

Н. І. Крюкова до ознак корупції відносить також і отримання неправомірної вигоди не лише з метою задоволення власних потреб чи інтересів інших осіб, а й інтересів корпорацій. Також нею виділяється політична мета корупційної діяльності як один із мотивів [8, с. 29-35]. При цьому підкреслюється, що сфера поширення корупції настільки неосяжна, що неможливо забезпечити належний рівень запобігання її проявам [8, с. 29-35].

Міжнародне законодавство також не містить визначення поняття корупції. У Конвенції ООН проти корупції визначається забезпечення здійснення правоохоронної діяльності, спрямованої на:

- 1) підкуп національних публічних посадовців (ст. 15);
- 2) підкуп іноземних публічних посадових осіб та посадових осіб публічних міжурядових організацій (ст. 16);
- 3) викрадення, неправомірне присвоєння чи інше нецільове використання майна публічною посадовою особою (ст. 17);
- 4) зловживання впливом (ст. 18);
- 5) зловживання службовим становищем (ст. 19);
- 6) незаконне збагачення (ст. 20), що розуміється як надмірне отримання прибутків посадовою особою публічного управління, якщо при цьому вона не може підтвердити джерело отримання таких коштів та їх правомірність.

При цьому, визнаючи протиправність таких діянь, необхідно підкреслити, що вони не підпадають під національне розуміння категорії корупції [9].

Таким чином, корупційні правопорушення можуть бути класифіковані на дві групи. До першої групи, основної, належить сукупність правопорушень, безпосередньо визначених у Законі України «Про запобігання корупції», чинним адміністративним і кримінальним законодавством, які як кваліфікуючу ознаку мають використання службового становища з метою отримання неправомірної вигоди від інших осіб. До другої групи правопорушень (до похідних корупційних правопорушень) на-

лежать правопорушення, спрямовані на приховання незаконно отриманих грошей, речей, інших видів майна, в тому числі вчинення дій, які перешкоджають запобіганню корупції.

О. О. Онищук визначає, що запобігання корупції має на меті недопущення, попередження вчинення корупційних діянь, тоді як протидія корупції визначається як спрямування діяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації проти будь-яких вже розпочатих або вчинених корупційних проявів [10, с. 35].

Реформування системи антикорупційного законодавства в Україні пройшло декілька етапів – від процесу правового регулювання діяльності з боротьби корупції до визначення доцільності власне запобіганню її проявам [11; 12; 13].

Запобігання корупційним проявам відповідно до чинного законодавства України передбачається шляхом встановлення відповідних обмежень, які полягають у такому: 1) обмеження щодо використання службового становища; 2) обмеження щодо прийняття подарунків; 3) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; 4) обмеження, що встановлюються після припинення діяльності, пов'язаною з перебуванням на публічній службі (наприклад, встановлюється заборона розголошення службової інформації); 5) обмеження спільної роботи близьких осіб (розділ IV Закону України «Про запобігання корупції»); 6) запобігання реальним та можливим конфліктам інтересів, у тому числі шляхом звільнення посадової особи (розділ V Закону України «Про запобігання корупції») [4].

Вбачається, що подолання корупційних проявів є можливим за умови поєднання діяльності з їх попередження, в тому числі виявлення та подальшого усунення (профілактики корупції); з розкриття та розслідування корупційних правопорушень (боротьби з корупцією); з мінімізації та ліквідації наслідків корупційних правопорушень (протидії корупції). Такі складники діяльності визначають сутність категорії «запобігання корупції».

При цьому до профілактики корупції належить діяльність, спрямована на проведення антикорупційної експертизи правових актів; перевірка у встановленому порядку відомостей, що надаються громадянами, які претендують на зайняття вакантних посад публічної служби; встановлення в якості підстави для звільнення особи з посади публічної служби вчинення корупційного правопорушення; ненадання або неповне надання відомостей про доходи посадових осіб публічного управління, в тому числі надання неправдивих відомостей про прибутки, витрати, майно та зобов'язання близьких осіб (чоловіка або жінки, неповнолітніх дітей).

У літературі поширеною є точка зору, згідно з якою законодавець вважає необхідним розділити всі правопорушення у сфері запобігання корупції на дві групи: тяжкі корупційні правопорушення, які ведуть до звільнення з публічної служби; інші правопорушення, за вчинення яких можуть бути застосовані стягнення, не

пов'язані з припиненням проходження публічної служби [10, с. 15].

Є думка, що до категорії тяжких корупційних правопорушень недоцільно відносити неповідомлення посадовою особою публічної служби факту пропозиції йому отримання неправомірної вигоди за умови неприйняття ним такої пропозиції. Однак звичайно ступінь суспільної небезпеки залежить і від посади, яку обіймає особа. Якщо пропозиція отримання неправомірної вигоди була здійснена голові міської державної адміністрації і цей факт було приховано, то таке правопорушення є тяжким корупційним правопорушенням, якщо порівнювати з пропозицією неправомірної вигоди, що здійснюється працівнику слідчого управління Національної поліції, зокрема.

Чітко визначеного переліку посад, до яких застосовується спеціальна перевірка законності отриманих прибутків та відповідних витрат особи, законодавством не визначено, однак окремими нормативно-правовими актами встановлюється, що судді, працівники Національної поліції, прокуратури, Служби безпеки України, митних органів, державні службовці різних рівнів мають щорічно звітувати про власні прибутки і подавати відомості щодо придбання майна значної вартості. Частиною 5 статті 45 Закону України «Про запобігання корупції» визначено перелік осіб, які не подають декларацію про прибутки [4].

Однак наскільки в умовах запобігання корупції така діяльність є ефективною? Загальновідомо, що публічні службовці, які володіють незначним обсягом владних повноважень, не мають спеціальних прав із прийняття управлінських рішень, як правило, не мають можливості здійснювати корупційну діяльність у значних масштабах, що може відбиватися у масштабах зміни їх прибутків та витрат. У такому разі втрачається ефективність застосування таких адміністративних процедур. І це, безумовно, веде до надмірної бюрократизації діяльності, при цьому особи, до повноважень яких належить перевірка декларацій про прибутки, втрачають через брак часу або внаслідок наявності незначних порушень з боку публічних службовців, які обіймають посади з незначним обсягом службових повноважень, можливість звертати більш прискіпливу увагу до діяльності посадових осіб вищих ланок механізму публічного управління.

До того ж часто працівники нижчих ланок системи публічного управління, як правило, діють *de facto* залежно від свого керівництва. І такий прискіпливий підхід до виявлення порушень у діяльності «звичайних» публічних службовців веде до того, що справжні керівники корупційних схем залишаються поза межами відповідальності. Вбачається необґрунтованою необхідністю запровадження загального декларування прибутків посадових осіб механізму публічного управління, яка характеризується низьким рівнем правової ефективності у цій частині антикорупційного законодавства.

## Висновки

Отже, сучасний етап запобігання корупції характеризується важливими якісними змінами. З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» кримінальна та адміністративна відповідальність перестали бути єдиними підставами протидії корупції. Впроваджуються ефективні механізми запобігання корупції, що застосовуються у разі недотримання вимог законодавства, зокрема, у частині визначення підстав звільнення у разі невіршення конфлікту інтересів, недотримання етичних вимог діяльності тощо. Однак при цьому нерозважливе застосування такого заходу запобігання корупції, як звільнення особи з публічної служби, може призвести до збільшення показників діяльності антикорупційних органів, однак при цьому не забезпечить ефективність здійснення публічного управління, що виявляється в умовах впровадження значних реформ в Україні більш необхідним, ніж масштабні звільнення за незначні правопорушення, які можуть бути виявлені у діяльності посадовця.

## Список використаних джерел:

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року // Відомості Верховної Ради. – 2016. – № 4. – Ст. 43.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 40-41. – Ст. 379.
3. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 2-3. – Ст. 12.
4. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

*В статті автором аналізуються основи привертання до відповідальності за здійснення корупційних правопорушень по законодавству України. Визначені основи звільнення публичних службовців. Встановлено перелік корупційних правопорушень, які є основою для звільнення осіб з публічної служби. Автором обґрунтовується цілісність перегляду категорій суб'єктів, зобов'язаних декларувати власні доходи. Такий висновок автора обумовлено низкою правовою ефективністю норм, встановлюючих обов'язок декларувати доходи для всіх рівнів публичних службовців. Обґрунтовується необхідність декларувати доходи вищих рівнів суб'єктів влади повноважень. Відзначено, що тільки для таких осіб цілісно застосовувати звільнення від посади в разі подання ними недостовірної інформації про доходи.*

**Ключевые слова:** антикоррупционное законодательство, государственная служба, декларирование, увольнение, коррупционные правонарушения, публичная служба.

*In the article the author analyzes the grounds for attracting the commission of corruption offenses under the legislation of Ukraine. The grounds for the dismissal of public employees have been determined. A list of corruption offenses has been established, which is the basis for the dismissal of persons from public service. The author justifies the expediency of reviewing the categories of subjects obliged to declare their own income. This conclusion of the author is based on the low legal effectiveness of the norms that establish the obligation to declare income for all levels of public servants. The necessity of declaring the incomes of the higher levels of the subjects of power authority is substantiated. It is noted that only for such persons it is expedient to use dismissal from the office in case of submitting false information about incomes.*

**Key words:** the anti-corruption legislation, the civil service, the declaration of dismissal, the corruption offenses, the public service.

5. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40-44. – Ст. 356.

6. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України : у 2-х т. – 2-е вид., перероб. і доп. / за ред. О. В. Дзери (кер. авт. кол.), Н. С. Кузнецової, В. В. Луця. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – Т. 1. – 832 с.

7. Магомедов Н. Н. Поняття корупції в Росії / Н. Н. Магомедов // Російський слідователь. – 2013. – № 3. – С. 25–28.

8. Крюкова Н. И. Сущність корупції, її причини і вплив на правопорядок / Н. И. Крюкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 2. – С. 29–35.

9. Конвенція ООН проти корупції : ратифіковано із заявами Законом № 251-V (251-16) від 18.10.2006 // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 49.

10. Онищук О. О. Концептуальні засади запобігання та протидії корупції в Україні / О. О. Онищук // Адвокат. – 2010. – № 9. – С. 35-37.

11. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356/95-вр> (втратив чинність).

12. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11 червня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1506-17?find=1&text=%EF%F0%E8%E4%B3%FF+%EA%EE%F0%F3%EF%F6%B3%BF> (втратив чинність).

13. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07 квітня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/page2> (втратив чинність).