

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ISSUES OF PREVENTION OF CORRUPTION IN UKRAINE UNDER MARTIAL LAW

Денисова А.В., д.ю.н., професор,
завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Одеського державного університету внутрішніх справ
ORCID ID: 0000-0001-5551-9297

У статті визначено правову основу антикорупційної діяльності в Україні, що складають законодавчі та інші нормативно-правові акти, дія яких спрямована на врегулювання суспільних відносин у сфері запобігання корупції в умовах правового режиму воєнного стану. Запобігання корупції має здійснюватися виключно на правовій основі – з дотриманням принципу верховенства права і визнанням того, що в Україні права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Проведено аналіз чинного законодавства України щодо запобігання корупції в умовах правового режиму воєнного стану. Вирішено шляхи удосконалення правового регулювання проблеми запобігання корупції в Україні.

Розглянуто особливості запобігання корупції в умовах правового режиму воєнного стану, а також визначено правові основи запобігання корупції в умовах правового режиму воєнного стану.

Доведено, що в умовах правового режиму воєнного стану чимало українців змушені були покинути свої домівки, шукати прихистку за кордоном. Значна кількість це державні службовці, у зв'язку з чим вони не можуть виконувати свої повноваження за місцем розташування державних органів. Через це виникає багато питань, пов'язаних з обмеженням особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах правового режиму воєнного стану.

Визначено, особливості дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану.

Встановлено, що ефективна боротьба щодо протидії корупції в Україні в умовах правового режиму воєнного стану продовжується, оскільки така діяльність вимагає належного адміністративно-правового забезпечення та передбачає комплекс нормативно-правових приписів, що регулюють механізми запобігання корупції, а також відповідальність за вчинення порушень пов'язаних з корупцією та її подолання в умовах воєнного стану.

Ключові слова: Національне агентство з питань запобігання корупції, воєнний стан, обмеження, заборона, сумісництво, суміщення, антикорупційне законодавство.

The article defines the legal basis of anti-corruption activity in Ukraine, which consists of legislative and other normative legal acts, the action of which is aimed at regulating social relations in the field of corruption prevention in the conditions of the legal regime of martial law.

The peculiarities of corruption prevention in the conditions of the legal regime of martial law are considered, as well as the legal foundations of the prevention of corruption in the conditions of the legal regime of martial law.

It has been proven that under the legal regime of martial law, many Ukrainians were forced to leave their homes and seek refuge abroad. A significant number are civil servants, which is why they cannot exercise their powers at the location of state bodies. Because of this, many questions arise related to the restriction of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, regarding coexistence and combination with other types of activities under the conditions of the legal regime of martial law.

The specifics of compliance with restrictions on co-operation and co-operation with other types of activities in the conditions of martial law have been determined.

Key words: National Agency for the Prevention of Corruption, martial law, restrictions, prohibition, co-operation, co-operation, anti-corruption legislation.

З метою запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням чинним антикорупційним законодавством, зокрема Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), встановлені певні спеціальні обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування.

До спеціальних обмежень Законом віднесено:

– обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (стаття 22 Закону)

– заборона 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;

– обмеження щодо одержання подарунків (стаття 23 Закону) – певні обмеження на отримання подарунків від юридичних та фізичних осіб, в тому числі від близьких осіб (родичів);

– обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (стаття 25 Закону)

– заборона займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, або входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, нагля-

дової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (за певним винятком);

– обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (стаття 26 Закону);

– обмеження спільної роботи близьких осіб (стаття 27 Закону) – заборона мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам [1].

З 24 лютого 2022 року у зв'язку з безпідставною військовою агресією росії в Україні введено воєнний стан [12].

Війна росії проти України триває. Через цю безпідставну агресію чимало українців змушені покинути свої домівки, шукати прихистку за кордоном. Значна кількість державних службовців з зв'язку з цим не можуть виконувати свої повноваження за місцем розташування державних органів.

Через це виникає багато питань, пов'язаних з обмеженням особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а саме [12]:

– отримання соціальних допомог речами та у грошових виплатах (у т.ч. при виїзді за кордон);

– зайняття іншою оплачуваною роботою через відсутність можливості здійснювати свої прями обов'язки.

Проходження особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, військової служби та служби у складі Сил територіальної оборони Збройних Сил України та добровільних формувань територіальних громад за контрактом не є порушенням обмеження, передбаченого у п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» (щодо сумісництва та суміщення) (роз'яснення НАЗК від 14.03.2022 № 6) [1, 2].

Чинне антикорупційне законодавство України не забороняє посадовцям отримувати соціальні виплати, проте має обмеження щодо сумісництва та суміщення (про це йдеться в повідомленні НАЗК від 24 березня 2022 року [3]).

Знаходження особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у відпустці без збереження заробітної плати або в простій не є припиненням державної служби. Тому на таких осіб розповсюджуються обмеження щодо сумісництва та суміщення – заборона займатись іншою оплачуваною діяльністю.

24 березня 2022 року набув чинності Закон України № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», статтею 13 якого передбачено призупинення дії трудового договору. Таке призупинення не тягне за собою припинення трудових відносин (не є звільненням) [4].

Але, враховуючи положення цього Закону № 2136 про те, що дія трудового договору може бути призупинена у зв'язку з військовою агресією проти України, що виключає можливість надання та виконання роботи, а також те, що його дія обмежена дією воєнного стану, то таке призупинення можна вважати тимчасовим припиненням виконання особою функцій держави або місцевого самоврядування [4].

Тому, в разі призупинення трудових взаємовідносин державного службовця, він на час такого призупинення може займатись іншою оплачуваною діяльністю (з урахуванням, встановлених статтею 26 Закону, обмежень після припинення діяльності), що не буде порушенням заборони щодо сумісництва та суміщення.

Як приклад, приділимо увагу можливості одночасного перебування на посаді, яка передбачає виконання функцій держави/місцевого самоврядування, та проходження військової служби, військової служби у складі Сил територіальної оборони Збройних Сил України у період дії воєнного стану [11].

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону № 1700-VII особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (перелік таких осіб наведено в п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700-VII), забороняється займатись іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України [1]. Згідно з ч. 5 ст. 17 Конституції України держава забезпечує соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей [5]. Відповідно до ст. 12 Закону України «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та їх сімей» військовослужбовці користуються усіма правами і свободами людини та громадянина, гарантіями цих прав і свобод, закріпленими в Конституції України та законах України, з урахуванням особливостей, встановлених цим та іншими законами. У зв'язку з особливим характером військової служби, яка пов'язана із захистом Вітчизни, військовослужбовцям надаються визначені законом пільги, гарантії та компенсації. Згідно з ч.ч. 1, 2 ст. 9 зазначеного Закону держава гарантує військовослужбовцям достатнє матеріальне, грошове та інші види забезпечення в обсязі, що відповідає умовам військової служби, стимулює закріплення кваліфікованих військових кадрів. До складу грошового забезпечення входять: посадовий оклад, оклад за військовим званням, щомісячні та одноразові додаткові види грошового забезпечення [6, 11].

Отже, для особи, яка обіймає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (у наведеному прикладі – головний спеціаліст територіального органу Міністерства юстиції України), військова служба за контрактом є іншою оплачуваною діяльністю. Водночас така оплачувана діяльність передбачена законом. Сили територіальної оборони Збройних Сил України – це окремий рід сил Збройних Сил України, на який покладається організація, підготовка та виконання завдань територіальної оборони (п. 15 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про основи національного спротиву») [7].

Комплектування органів військового управління, військових частин Сил територіальної оборони Збройних Сил України здійснюється в особливий період військовослужбовцями за контрактом, за призовом особами офіцерського складу і територіальним резервом (п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про основи національного спротиву») [7]. Згідно з ч. 2 ст. 39 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» [8] громадяни України, призвані на строкову військову службу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, або прийняті на військову службу за контрактом у разі виникнення кризової ситуації, що загрожує національній безпеці, оголошення рішення про проведення мобілізації та (або) введення воєнного стану, користуються гарантіями, передбаченими, зокрема, у ч. 3 ст. 119 КЗпП [9]. Відповідно до ч. 3 ст. 119 КЗпП за працівниками, призваними на строкову військову службу, військову службу за призовом осіб офіцерського складу, військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, військову службу за призовом осіб із числа резервів в особливий період або прийнятими на військову службу за контрактом, у тому числі шляхом укладення нового контракту на проходження військової служби, під час дії особливого періоду на строк до його закінчення або до дня фактичного звільнення зберігаються місце роботи і посада на підприємстві, в установі, організації, фермерському господарстві, сільськогосподарському виробничому кооперативі незалежно від підпорядкування та форми власності і у фізичних осіб – підприємців, у яких вони працювали на час призову [9, 11].

Таким працівникам здійснюється виплата грошового забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету України відповідно до Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» [6].

Враховуючи викладене, проходження особами, зазначеними у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону № 1700-VII, військової служби, військової служби у складі Сил територіальної оборони Збройних Сил України не є порушенням обмеження, передбаченого у п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону № 1700-VII, оскільки можливість законного зайняття такою оплачуваною діяльністю передбачена законом як виняток [11].

Що стосується особливостей застосування обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбачених Законом № 2381-IX, у період дії воєнного стану 03.08.2022 набрав чинності Закон № 2381-IX, яким внесені зміни до Закону № 1700-VII, та який, серед іншого, встановлює особливості застосування обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності у період дії воєнного стану. Зокрема, Законом № 2381-IX доповнено новим п. 28 розділ XIII «Прикінцеві положення» Закону № 1700-VII, у якому визначено, на кого з посадовців на період дії воєнного стану не поширюється обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлене п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону № 1700-VII, та за яких умов [1, 10, 11].

Отже, особливості застосування обмежень у період дії воєнного стану стосуються лише окремих категорій осіб за одночасного дотримання таких умов: – заборона працювати за сумісництвом та/або займатись підприємництвом не поширюється лише на державних службовців

категорій «Б» та «В» та посадових осіб місцевого самоврядування, посади яких віднесені до четвертої – сьомої категорій (п.п. 4.1 п. 4 Роз'яснень);

– вказані особи перебувають у відпустці без збереження заробітної плати або у простої (п.п. 4.3 п. 4 Роз'яснень);

– дозволяється отримувати дохід лише від юридичних осіб приватного права або фізичних осіб – підприємців, стосовно яких відповідні державні службовці та посадові особи місце-

вого самоврядування протягом останнього року не здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб – підприємців (п.п. 4.4 п. 4 Роз'яснень);

– зайняття іншою оплачуваною чи підприємницькою діяльністю слід припинити протягом 15 робочих днів з дня припинення простою або закінчення відпустки (п.п. 4.5 п. 4 Роз'яснень) [11].

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № № 1700-VII. Дата оновлення: 8.01.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-1#Text>
2. Роз'яснення НАЗК від 14.03.2022 № 6. URL: <https://smu.dsp.gov.ua/anticordept/roz-iasnennia-nazk-vid-14-03-2022-6-stosovno-dotrymanna-obmezhen-shchodo-sumisnytstva-ta-sumishchennia-pid-chas-uchasti-v-oboroni-ukrainy/>
3. Повідомленні НАЗК від 24 березня 2022 року. URL: <https://evp.tax.gov.ua/media-ark/news-ark/print-578790.html>
4. Закон України № 2136-IX «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>
5. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. Відомості верховної Ради України. 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80>
6. Закон України № 2011-XII «Про соціальний та правовий захист військовослужбовців та їх сімей». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2011-12#Text>
7. Закон України № 1702-IX «Про основи національного спротиву». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>
8. Закон України № 222-XII «Про військовий обов'язок і військову службу». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2232-12#Text>
9. Кодекс Законів про працю. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>
10. Закон України 2381-IX «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2381-20#Text>
11. Дотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності в умовах воєнного стану. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/roz-yasnennya-dlya-deklarantiv-na-chas-vijny/dotrymannya-obmezhen-shchodo-zapobigannya-koruptsiyi/>
12. Спеціальні обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції». Особливості в умовах воєнного часу. URL: <https://evp.tax.gov.ua/diialnist/zapobigannya-proyavam-koruptsii-/informatsiyni-materiali/578791.html>