

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2023.1.20>

**В. О. Рядінська**

<https://orcid.org/0000-0002-2210-5933>

доктор юридичних наук, професор,  
завідувач лабораторії проблем правового  
та організаційного забезпечення діяльності Міністерства  
Державного науково-дослідного інституту Міністерства внутрішніх справ України

**Є. С. Назимко**

<https://orcid.org/0000-0003-4949-4155>

доктор юридичних наук, професор, перший проректор  
Донецького державного університету внутрішніх справ

## СУТНІСТЬ ЗАБОРОНИ ВИКОНАННЯ РІШЕНЬ ЧИ ДОРУЧЕНЬ КЕРІВНИЦТВА, ЯКЩО ВОНИ СУПЕРЕЧАТЬ ЗАКОНУ, ЯК АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЗАБОРОНИ

*У статті досліджено заборону виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, та визначено її сутність як антикорупційної заборони. Доведено, що на сучасному етапі в українському законодавстві встановлено загально правову заборону щодо невиконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, яка поширює свою дію на всі галузі соціальної діяльності. Виходячи з аналізу загально правової заборони виконання незаконних наказів чи розпоряджень, виділено її особливості.*

*Констатовано, що зміст антикорупційної заборони виконання незаконних рішень чи доручень керівництва полягає в тому, що підлегла особа, яка отримує від керівника рішення чи доручення, яке, спираючись на спеціальні знання, уміння та навички, відповідні моральні та ділові якості, самостійно і суб'єктивно оцінює як таке, що за змістом суперечить чинному законодавству або становить загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, і видається керівником на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб, зобов'язана вжити заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює. Підкреслимо, що зазначена заборона безпосередньо пов'язана із заборонаю на пряме чи опосередковане спонукання у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб, що закріплюється у частині 2 статті 28 Закону № 1700-VII.*

*На підставі проведеного аналізу та виходячи зі змісту антикорупційної заборони виконання незаконних рішень чи доручень керівництва, доведено, що вона є антикорупційною заборонаю, спрямованою на зменшення корупційних ризиків у діяльності спеціальних суб'єктів, запобігання виникненню конфлікту між приватними інтересами осіб, на яких покладаються обов'язки з управління спеціальними суб'єктами та їх управлінськими обов'язками, обумовленими займаною посадою.*

**Ключові слова:** корупція, запобігання корупції, антикорупційне законодавство, антикорупційна заборона, рішення, доручення, накази, керівники, підлегли, конфлікт інтересів, юридичний обов'язок, корупційні ризики, корупційне правопорушення, правопорушення, пов'язані з корупцією.

Норми Закону України від 14.10.2014 № 1700-VII «Про запобігання корупції» (надалі – Закон № 1700-II) [1] покладають на певних, визначених в цьому нормативно-правовому акті осіб,

суб'єктивний юридичний обов'язок пасивного типу, відповідно до якого вони мають утримуватись від певних визначених правом форм поведінки – правові заборони та обмеження,

які вводяться законодавцем з метою запобігання корупції. Всі заборони та обмеження, що містяться у нормах Закону № 1700-II, можна умовно поділити на два блоки: 1) заборони та обмеження, спрямовані безпосередньо на попередження виникнення потенційного конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (надалі – спеціальні суб'єкти), і, як наслідок, запобігання скоєння ними корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень (антикорупційні заборони і обмеження); 2) заборони і обмеження, зумовлені необхідністю забезпечення ефективного функціонування системи запобігання корупції в Україні.

До антикорупційних заборон та обмежень відносяться обмеження щодо одержання подарунків, суміщення та сумісництва, укладання трудових договорів; заборони використання службових повноважень чи свого становища та пов'язані з цим можливості, укладення договорів про управління належним майном, використання службових повноважень в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків, виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, розголошення або використання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, прямого підпорядкування близьких осіб тощо.

До заборон та обмежень, зумовлених необхідністю забезпечення ефективного функціонування системи запобігання корупції в Україні, відносяться заборони та обмеження у діяльності членів Конкурсної комісії з відбору на посаду Голови Національного агентства, заборони у діяльності Голови, заступника Голови Національного агентства, посадових і службових осіб його апарату, обмеження, які випливають з необхідності подачі декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, її оприлюднення, контролю та перевірки, а також моніторингу способу життя суб'єкта декларування, заборона розкриття інформації про особу викривача, його близьких осіб або інші дані, які можуть ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб тощо.

Особливу увагу в науковій та публіцистичній площині привертають антикорупційні заборони, бо саме вони безпосередньо впливають на фінансово-економічні та соціально-політичні реалії в державі, рівень розвитку правової культури та правової свідомості в суспільстві, стан соціального самопочуття населення, рівень

довіри громадян до державної влади та її інститутів. Дослідженню антикорупційної заборони спільної роботи близьких осіб приділяли свою увагу В. І. Бенедик [2, с. 172], С. Ю. Бойко [3, с. 136], Д. В. Гудков [4, с. 9], І. В. Діденко [5, с. 103], С. М. Пантелєєв [6, с. 148], С. П. Рабінювич [7], М. В. Фоміна, В. В. Кузьменко [8, с. 183]. Заборони використання службових повноважень в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків розглядали Н. В. Григорчук [9], М. П. Свірін [10, с. 155], С. В. Ківалов [11, с. 12]. Окремі аспекти заборони щодо розголошення або використання інформації, яка стала відома у зв'язку з виконанням ними службових повноважень, зустрічаються в роботах В. О. Негодченко [12, с. 132.], С. В. Сенник [13, с. 146], І. В. Костенко [14]. Окремі публікації приділялися й іншим антикорупційним заборонам, проте дослідженню антикорупційної заборони виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, у науковій площині приділено недостатньо уваги.

**Метою статті** є дослідження заборони виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, та визначення її сутності як антикорупційної заборони.

Заборона виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, закріплена у статті 44 Закону № 1700-VII, норми якої зазначають, що спеціальні суб'єкти, незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, при цьому самостійно оцінюють правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі виконання таких рішень чи доручень, а у разі отримання для виконання рішень чи доручень, які спеціальні суб'єкти вважають незаконними або такими, що становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, вони повинні негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює, а виборні особи – Національне агентство [1].

Суб'єктами, на яких розповсюджується заборона виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, є не всі спеціальні суб'єкти, а лише ті, які перебувають у підпорядкуванні керівників, тобто – на підлеглих. Згідно тлумачних словників, підлеглою є особа, яка перебуває у залежності від когось, чого-небудь, підпорядкована комусь, чомусь

[15, с. 54]; людина, що перебуває під владою кого-небудь або в адміністративній залежності від когось [16, с. 467].

Заборона виконання незаконних наказів чи розпоряджень закріплюється у статті 60 Конституції України та статті 41 Кримінального кодексу України. Так, стаття 60 Конституції України визначає, що ніхто не зобов'язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази [17], а частина 4 статті 41 Кримінального кодексу України закріплює, що особа, яка виконала явно кримінально протиправний наказ або розпорядження, за діяння, вчинені з метою виконання такого наказу або розпорядження, підлягає кримінальній відповідальності на загальних підставах [18]. Закріплення вищевказаних норм у нормативно-правових актах є реалізацією в праві України доктрини «розумних багнетів», сутність якої полягає у тому, що особи, які перебувають на службі в різних державних органах, не повинні бездумно підкорятися вказівкам своїх начальників (командирів) і зобов'язані відмовлятися виконувати явно незаконні накази [19, с. 567]. Зазначена доктрина сформована у низці міжнародних документів: Статуті Міжнародного воєнного трибуналу у Нюрнберзі, у статті 8 якого зазначено, що посилення на наказ начальства не виключає кримінальну відповідальність, але виконання наказу може розглядатись як обставина, що пом'якшує покарання, якщо суд визнає, що цього потребують інтереси правосуддя [20]; Римському статуті Міжнародного кримінального суду, у статті 33 якого закріплюється, що наказ вищих осіб не звільняє від кримінальної відповідальності, якщо немає трьох виняткових обставин: 1) особа за законом зобов'язана виконувати розпорядження уряду чи вищої особи; 2) особа не знала про протизаконність наказу; 3) наказ не був явно протизаконним [21]; Кодексі поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку (1979 р.), де зазначено, що працівники правоохоронних органів не повинні бездумно підкорятись наказам своїх начальників та командирів, і зобов'язані відмовлятися від виконання явно незаконних наказів [22]. Доктрина «розумних багнетів» є протилежною теорії «сліпого підкорення», у межах якої підлеглий розглядається як знаряддя у руках свого керівника, позбавлене можливості діяти згідно зі своєю волею та усвідомлювати заборонене і дозволене [19, с. 567]. Сучасна українська наука та законодавство сформувало та закріпило нормативний підхід, згідно якого наказ

чи розпорядження керівника не позбавляє підлеглого можливості керувати своїми діями і не створює для нього стан крайньої необхідності. Підлеглі повинні самостійно і суб'єктивно оцінювати правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу шкоду, що буде завдана у разі їх виконання.

Можливість підлеглого самостійно і суб'єктивно оцінювати правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень обумовлюється його професійною компетенцією. Під професійною компетенцією розуміється здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку (п. 5 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державну службу» [23]).

Отже, на сучасному етапі в українському законодавстві встановлено загально-правову заборону щодо невиконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону, яка поширює свою дію на всі галузі соціальної діяльності.

Згідно з частиною 2 статті 41 Кримінального кодексу України, наказ або розпорядження є законними, якщо вони віддані відповідною особою в належному порядку та в межах її повноважень, і за змістом не суперечать чинному законодавству та не пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина [18], отже незаконними є накази або розпорядження, якщо вони віддані невідповідною особою, у неналежному порядку або не в межах її повноважень, і за змістом суперечать чинному законодавству або пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина. Виходячи з аналізу загально-правової заборони виконання незаконних наказів чи розпоряджень, можна виділити такі її особливості. По перше, вона розповсюджується на підлеглих, які повинні виконувати рішення та доручення керівництва в силу своїх функціональних обов'язків як спеціальних суб'єктів. По друге, накази та доручення керівників мають бути незаконними (віддані невідповідною особою, у неналежному порядку або не в межах повноважень, і за змістом суперечать чинному законодавству або пов'язані з порушенням конституційних прав та свобод людини і громадянина). По-третє, підлеглі повинні самостійно і суб'єктивно оцінювати правомірність наданих керівництвом рішень чи доручень та можливу

шкоду, що буде завдана у разі їх виконання, спираючись на спеціальні знання, уміння та навички, відповідні моральні та ділові якості.

Враховуючи, що в українському законодавстві закріплена загально-правова заборона виконання незаконних наказів чи розпоряджень, виникає питання, з якою метою законодавець у нормах антикорупційного законодавства встановлює додаткову вимогу для спеціальних суб'єктів утримуватися від виконання незаконних рішень чи доручень?

На наш погляд, метою закріплення антикорупційної заборони виконання незаконних рішень чи доручень керівництва у статті 44 Закону № 1700-VII, є створення механізмів запобігання виникненню потенційного чи реального конфлікту інтересів у діяльності спеціальних суб'єктів. Тому незаконні рішення чи доручення в контексті антикорупційного законодавства можна визначити як такі, що за змістом суперечать чинному законодавству або становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, що видаються керівниками на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Підлеглі, отримавши рішення чи доручення керівництва на виконання, самостійно та суб'єктивно, спираючись на власну професійну компетенцію, власні спеціальні знання, уміння та навички, відповідні моральні та ділові якості, відповідають на такі питання:

– чи правомірними є надані йому на виконання рішення або доручення (чи не суперечать вони чинному законодавству, чи не становлять загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам);

– чи не є метою наданого йому на виконання рішення або доручення задоволення приватних інтересів керівника або приватних інтересів третіх осіб у результаті виконання цього рішення чи доручення.

У випадку, якщо підлегла особа хоча б на одне із зазначених питань відповідає позитивно, вона зобов'язана вдатися до виконання дій, передбачених у частині 3 статті 44 Закону № 1700-VII, а саме – зобов'язана негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює [1].

Отже, зміст антикорупційної заборони виконання незаконних рішень чи доручень керівництва полягає в тому, що підлегла особа, яка

отримує від керівника рішення чи доручення, яке, спираючись на спеціальні знання, уміння та навички, відповідні моральні та ділові якості, самостійно і суб'єктивно оцінює як таке, що за змістом суперечить чинному законодавству або становить загрозу охоронюваним законом правам, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, державним або суспільним інтересам, і видається керівником на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб, зобов'язана вжити заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме повинна негайно в письмовій формі повідомити про це керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому вона працює. Підкреслимо, що зазначена заборона безпосередньо пов'язана із заборонаю на пряме чи опосередковане спонукання у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб, що закріплюється у частині 2 статті 28 Закону № 1700-VII.

Виходячи зі змісту антикорупційної заборони виконання незаконних рішень чи доручень керівництва, констатуємо, що вона є антикорупційною заборонаю, спрямованою на зменшення корупційних ризиків у діяльності спеціальних суб'єктів, запобігання виникненню конфлікту між приватними інтересами осіб, на яких покладаються обов'язки з управління спеціальними суб'єктами, та їх управлінськими обов'язками, обумовленими займаною посадою.

#### Список використаної літератури:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Бенедик В. І. Щодо застосування обмежень спільної роботи близьких осіб до завідуючих структурними підрозділами закладів охорони здоров'я. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право.* 2017. Вип. 1.2. С. 172.
3. Бойко С. Ю. Переведення і звільнення працівника у випадку порушення обмеження спільної роботи близьких осіб. *Соціальне право.* 2019. № 2. С. 136.
4. Гудков Д. В. Адміністративно-правові засоби запобігання і протидії корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Суми. 2018. С. 9.
5. Діденко І. Непотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту. *Підприємництво, господарство і право.* 2017. № 8. С. 103.
6. Пантелеєв С. М. Адміністративно-правове регулювання антикорупційних заборон та обмежень

- у діяльності поліцейських в Україні : дис. ... докт. філос. 081 Право. Київ. 2020. С. 148.
7. Рабінович С. Неформальні практики публічної влади як форма дії фактичної конституції. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3(74). URL: [http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/varpu\\_2013\\_3\\_16.pdf](http://www.nbu.gov.ua/j-pdf/varpu_2013_3_16.pdf)
  8. Фоміна М. В., Кузьменко В. В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин. *Економічний вісник ун-ту*. 2013. Вип. 21(1). С. 183.
  9. Григорчук Н. В. Поняття політичної нейтральності державної служби. Розмежування політичних та адміністративних посад. URL: <http://kds.org.ua>
  10. Свірін М. Принципи обмеження політичної активності державних службовців у офіційному політичному дискурсі сучасної Української держави. *Державна служба*. 2014. С. 155.
  11. Ківалов С. В. Принципи державної служби у новому Законі «Про державну службу». *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. пр. Редкол.: С. В. Ківалов (голов. ред.), В. М. Дрьомін (заст. голов. ред.), Ю. П. Аленін тощо. МОН України. НУ «ОЮА». Одеса : Юрид. л-ра, 2012. Вип. 68. С. 12.
  12. Негодченко В. О. Сутність інформації з обмеженим доступом в органах національної поліції України. *Право і суспільство*. 2016. № 6. С. 132.
  13. Сенник С. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності Національної поліції України у сфері обігу інформації з обмеженим доступом : дис. докт. філос. 081 Право. Львів. 2020. С. 146.
  14. Костенко І. В. Проблеми правового захисту персональних даних у діяльності Національної поліції України. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/6686/1/26.pdf>
  15. Словник української мови : в 11 т. АН Української РСР. Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні / ред. кол. І. К. Білодід (голова) тощо. Київ : наук. думка. 1970–1980. Т. 5. Н–О. Ред. тому В. О. Винник, Л. А. Юрчук. 1974. 77 с.
  16. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка. 1970–1980. Т. 5. с. 548.
  17. Конституція України від 28.06.1996 (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
  18. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III (зі змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
  19. Дудоров О. О., Хавронюк М. І. Кримінальне право : навчальний посібник / за заг. ред. М. І. Хавронюка. Київ. Ваіте. 2014. 944 с.
  20. Statut für den Internationalen Militärgerichtshof vom 8. August 1945. URL: <https://www.uni-marburg.de/de/icwc/zentrum/pdfs/imtcddeutsch.pdf> [In German].
  21. Римський Статут Міжнародного Кримінального Суду. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_588#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text)
  22. Кодекс поведінки посадових осіб із підтримання правопорядку: Резолюція 34/169 Генеральної Ассамблеї ООН від 17.12.1979. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/MU79004R>
  23. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 року № 3723-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3723-12#Text>

### **Riadinska V. O., Nazymko Ye. S. The essence of the prohibition to execute decisions or instructions of the management if they contradict the law as an anti-corruption prohibition**

*The article examines the prohibition of execution of decisions or instructions of management if they contradict the law, and defines its essence as an anti-corruption prohibition. It is proved that at the current stage, Ukrainian legislation establishes a general legal prohibition on non-execution of decisions or instructions of management if they contradict the law, which extends to all areas of social activity. Based on the analysis of the general legal prohibition of execution of illegal orders or instructions, the author highlights its specific features. It is stated that the essence of the anti-corruption prohibition of execution of illegal decisions or orders of management is that a subordinate person who receives a decision or order from a manager which, based on special knowledge, skills and abilities, relevant moral and business qualities, independently and subjectively assesses as contrary to current legislation or poses a threat to the rights protected by law, freedoms or interests of individuals, legal entities, state or public interests, and is issued by the manager in favor of his/her private interests or private interests of third parties, is obliged to take measures to prevent and resolve the conflict of interest, namely, he/she must immediately notify the head of the body, enterprise, institution, organization where he/she works in writing. It is emphasized that this prohibition is directly related to the prohibition on direct or indirect inducement of subordinates in any way to make decisions, perform actions or omissions contrary to the law in favor of their private interests or private interests of third parties, which is enshrined in part 2 of Article 28 of the Law of Ukraine No. 1700-VII "On Prevention of Corruption" dated 14.10.2014.*

*Based on the analysis carried out and proceeding from the content of the anti-corruption prohibition of execution of unlawful decisions or instructions of management, it is proved that it is an anti-corruption prohibition aimed at reducing corruption risks in the activities of special entities, preventing*

*a conflict between the private interests of persons entrusted with the management of special entities and their management duties stemming from their position.*

**Key words:** *corruption, prevention of corruption, anti-corruption legislation, anti-corruption ban, decisions, commissions, orders, managers, subordinates, conflict of interest, legal obligation, corruption risks, corruption offense, offenses related to corruption.*