

Напрями вдосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах

Пастух І. Д.

*кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри публічного управління та адміністрування
Національна академія внутрішніх справ
пл. Солом'янська, 1, Київ, Україна
orcid.org/0000-0002-5889-7055
igordp76@gmail.com*

Ключові слова: *корупція, конфлікт інтересів, посадові особи, державна служба, адміністративна відповідальність.*

У статті на основі аналізу нормативно-правових актів, наукових здобутків пропонуються конкретні заходи щодо вдосконалення чинної процедури запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, а також приведення її до вимог конституційних положень. Визначено пріоритетні напрями вдосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. Зазначено, що попри досить тривалу практику застосування законодавства у сфері запобігання корупції, деякі його положення потребують подальшого вдосконалення. Зокрема, це стосується вимог закону щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності суб'єктів владних повноважень, які не повною мірою забезпечують функціонування антикорупційного механізму. Виокремлено такі напрями вдосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах:

- 1) матеріальні: необхідність термінологічної визначеності в законодавстві таких правових категорій, як «конфлікт інтересів»; «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська й суддівська практика зі спорту»; «управління конфліктом інтересів»;
- 2) процедурні: аргументовано неконституційність положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов'язку особи повідомляти про наявний у неї реальний конфлікт інтересів; передбачено можливості врегулювання конфлікту інтересів керівником органу самостійно; встановлено обов'язок декларування приватних інтересів осіб, які визначені в п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; нормативно визначено форму (усну й/або письмову) врегулювання конфлікту інтересів; доведено необхідність розширення видів діяльності, якими особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, мають право займатися здачею в оренду власного майна у встановленому законодавством порядку;
- 3) процесуальні: передбачити в Кодексі України про адміністративні правопорушення, що, якщо зупиняється строк розгляду справи про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, то зупиняється і строк накладення адміністративного стягнення за вчинення такого правопорушення та інші.

Directions of improvement of legislation in the field of prevention and settlement of conflict of interest in public and legal relations

Pastukh I. D.

*Candidate of Law, Associate Professor,
Head of the Department of Public Management and Administration
National Academy of Internal Affairs
Solomianska sq., 1, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-5889-7055
igordp76@gmail.com*

Key words:

corruption, conflict of interests, officials, civil service, administrative liability.

In this article, based on the analysis of regulations, scientific achievements, specific measures to improve the current procedure for preventing and resolving conflicts of interest, as well as bringing it to the requirements of constitutional provisions are offered. The priority directions of improvement of the legislation in the field of prevention and settlement of the conflict of interests in public-law relations are defined. It is noted that despite the rather long practice of applying the legislation in the field of prevention of corruption, some of its provisions need further improvement. In particular, this applies to the requirements of the law on the prevention and settlement of conflicts of interest in the activities of subjects of power, which do not fully ensure the functioning of this anti-corruption mechanism. The following areas of improvement of legislation in the field of prevention and settlement of conflicts of interest in public law relations are identified: 1) material: the need for terminological certainty in the legislation of such legal categories as: “conflict of interest”; “Teaching”, “medical practice”, “instructor and referee practice in sports”; “Conflict of interest management”; 2) procedural: the unconstitutionality of the provision of par. 2 part 1 of Article 28 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” regarding the obligation of a person to report a real conflict of interest; anticipation of the possibility of resolving the conflict of interests by the head of the body independently; establish the obligation to declare the private interests of persons defined in paragraphs 1, 2, part 1 of Art. 3 of the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption”; normatively determine the form (oral and / or written) of conflict of interest settlement; the need to expand the activities by which the persons referred to in paragraph 1 of Part 1 of Art. 3 of this Law have the right to engage in the lease of their own property in the manner prescribed by law; 3) procedural: to provide in the Code of Ukraine on Administrative Offenses that if the term of consideration of a case on an administrative offense related to corruption is suspended, the term of imposition of an administrative penalty for the commission of this offense and others shall be suspended.

Постановка проблеми. Виокремлення напрямків удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, на нашу думку, потребує врахування міжнародних тенденцій розвитку такого напрямку діяльності й визначення можливості впровадження окремих норм у національне законодавство в питаннях боротьби з корупцією, а також практичної їх реалізації в різних інституціях – судовій системі, публічній службі, наданні публічних послуг тощо. Україна є членом міжнародних організацій по боротьбі з корупцією

та, відповідно, ставши стороною міжнародних договорів щодо боротьби з нею, взяла на себе ряд зобов'язань, що стосуються розвитку й впровадження антикорупційних принципів у норми національного законодавства й практичної їх реалізації на публічній службі, гармонізації норм національного законодавства з міжнародним законодавством у питаннях боротьби з корупцією. Саме тому натеper вектори розвитку законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах більшою мірою орієнтуються саме на міжнародну практику.

Пропонуємо вдосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах здійснювати в трьох напрямках:

- 1) матеріальні (закріплення на законодавчому рівні теоретичного визначення правових категорій щодо врегулювання конфлікту інтересів);
- 2) процедурні;
- 3) процесуальні.

Виокремимо й розкриємо зміст напрямків удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах.

Насамперед на що нам хотілося б звернути увагу – це відсутність у Законі України «Про запобігання корупції» та інших законах визначення понять «конфлікт інтересів»; «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська й суддівська практика зі спорту». Відсутність визначень таких понять може спричинити неоднозначне їх тлумачення під час застосування норм корупційного законодавства.

Ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» встановлені обмеження для державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо сумісництва і суміщення з іншими видами діяльності. Так, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 25 вищезазначеного Закону, особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

У нормах національного законодавства зустрічаються визначення понять «творча діяльність», «викладацька діяльність», «наукова діяльність», «медична практика». Як зазначає М.І. Хавронюк (автор науково-практичного коментаря до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції»), викладацьку діяльність можна визначити діяльністю особи як викладача тієї чи іншої навчальної дисципліни в освітньому закладі, що полягає в читанні лекцій, проведенні семінарів, практичних та інших занять, гуртків, секцій тощо, веденні уроків. Особу, яка веде викладацьку й виховну роботу, називають педагогом. Отже, викладацька діяльність – це та частина педагогічної діяльності, яка не охоплює виховну роботу [1].

Поняття «суддівська й інструкторська практика зі спорту» натепер у нормах національного законодавства не визначено.

Також слід акцентувати увагу, що в Законі України «Про запобігання корупції» наведено визначення понять «потенційний конфлікт інтересів» і «реальний конфлікт інтересів», утім, такі

поняття похідні від загального поняття «конфлікт інтересів», яке також натепер у законодавстві не визначено.

Саме тому з метою уніфікації норм законодавства й однозначного тлумачення змісту дозволевних видів діяльності, якими можуть займатися особи, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», пропонуємо внесення змін до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом доповнення такими термінами: «конфлікт інтересів», «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська й суддівська практика зі спорту».

Наступний напрямок, на який ми б хотіли звернути увагу, – це невідповідність законодавчо закріпленого терміну «врегулювання конфлікту інтересів» його внутрішньому змісту. Так, врегулювати конфлікт інтересів можна лише потенційний, тоді ж як реальний конфлікт інтересів врегулювати не можна, адже це вже є правопорушенням, пов'язаним із корупцією, передбаченим главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення. У такому випадку варто вести мову про управління конфліктом інтересів.

Саме тому пропонуємо замінити термін «врегулювання конфлікту інтересів» на поняття «управління конфліктом інтересів». До речі, застосування саме такого терміну спостерігається в практиці Великобританії та Франції.

У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» надано визначення поняття «реальний конфлікт інтересів» як «суперечність <...>». Утім, на нашу думку, така категорія оцінна, а відповідно до правил юридичної техніки норми права не повинні містити оцінних понять для уникнення ситуацій ситуативного їх тлумачення. Крім цього, для конфлікту інтересів така суперечність не є обов'язковою ознакою та не завжди відбувається. Суперечність у конфлікті інтересів, на відміну від інших соціальних конфліктів, дуже складно доводити, що не сприяє правозастосовній практиці. Саме тому пропонуємо видалити з визначення «реальний конфлікт інтересів», яке наведено законодавцем у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», слово «суперечність».

Наступне, на чому ми б хотіли акцентувати увагу, – це, на нашу думку, неконституційність положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов'язку особи, зазначеної в п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, «повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися, про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне

агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень в якому виник конфлікт інтересів, відповідно» [2] з таких підстав.

Ст. 63 Конституції України визначено, що «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом», і таке право не може бути обмежено, крім випадків, передбачених Конституцією України. Водночас ст. 18 Кримінального процесуального кодексу України встановлює гарантію свободи від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів і членів сім'ї [3].

Своєю чергою В.П. Шибіко й Р.В. Бараннік, розкриваючи сутність права не давати пояснення проти себе, доходять висновку, що, не дивлячись на його конституційне закріплення, воно є похідним від кримінального права, головною метою якого є притягнення до відповідальності винних осіб задля запобігання вчинення нових злочинів. Ураховуючи наведене, вказані науковці свободу особи від самовикриття визначають у двох аспектах, а саме:

– морально-психологічне забарвлення свідчення особи проти себе чи своїх близьких лише сприяє можливості викривленню об'єктивних обставин, що під час застосування формального підходу тягне за собою відповідальність за надання неправдивих свідчень і викривляє істину по справі;

– для доведення вини особи доказова база має бути достатньою навіть у випадку, коли відсутні свідчення будь-якого учасника процесу, в разі, коли такі свідчення дає особа проти себе чи своїх родичів [4, с. 120].

Так, на думку В.П. Шибіко й Р.В. Баранніка, імунітет від свідчень проти себе або своїх родичів є необхідною передумовою для правильності встановлення обставин у будь-якій справі, а тому не лише недоцільно розглядати відмову особи від свідчень проти себе як додатковий непрямий доказ вини, а навіть слід розглянути можливість введення такого права в ранг імперативу в кримінальному процесі [4, с. 20; 5].

Отже, право на відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї або близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63 Конституції), ліквідувало правну суперечність між моральною нормою та вимогою закону, яка штовхала людину свідчити проти близьких. Відмова давати показання щодо себе є складовою частиною права на захист від підозри або обвинувачення у вчиненні злочину. Це право конкретизується чинним кримінально-процесуальним законодавством [3].

Саме тому пропонуємо визначити неконституційним положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов'язку

особи, зазначеної в п. п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону, «повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального конфлікту інтересів <...>» [2, ст. 28]. Адже така норма суперечить ст. ст. 63, 64 Конституції України й ст. 18 Кримінального процесуального кодексу України. Також треба передбачити, що у зв'язку з визнанням такої норми неконституційною та, відповідно, такою, що порушує права, свободи й інтереси особи, пропонуємо виключити таку відповідальність за ч. 1 ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення [6].

Наступним напрямком удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, на нашу думку, є розв'язання проблеми відсутності повноважень у керівника державного органу, підприємства, установи, організації самостійно врегульовувати конфлікт інтересів. Так, ч. 3 ст. 28 Закону [2] визначено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів, приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Ст. 29 Закону визначено заходи зовнішнього й самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Водночас у ст. ст. 28, 30–34 Закону визначено, що застосування таких заходів може бути здійснено на підставі рішення керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у випадках, якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру й за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації. Водночас Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів [2, ст. ст. 28, 29].

Таким чином, на нашу думку, необхідно передбачити можливість врегулювання конфлікту інтересів самостійно керівником органу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації або повідомлення компетентних суб'єктів щодо необхідності врегулювання конфлікту інтересів.

У контексті вище викладеного хотілося б акцентувати увагу на відсутності в національному корупційному законодавстві положень, що визначають адміністративну відповідальність за порушення строків, а також вибору форми врегулювання конфліктів інтересів.

Ст. 28 визначено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів [2].

Водночас ні в нормах Закону України «Про запобігання корупції», ні в Кодексі України про адміністративні правопорушення не міститься норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення зазначених строків. Саме тому пропонуємо встановити адміністративну відповідальність за такі порушення.

Наступним напрямком удосконалення законодавства в досліджуваній сфері, на нашу думку, повинно бути встановлення на законодавчому рівні можливості усної чи письмової форми повідомлення про конфлікт інтересів відповідний суб'єкт.

Так, розділ 5 Закону України «Про запобігання корупції» регламентує порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Разом із тим він встановлює обов'язки як суб'єкта-декларанта, так і посадових осіб органу, підприємства, установи й організації щодо необхідності запобігання та врегулювання конфлікту інтересів шляхом відповідного повідомлення. Утім, в законодавстві України про корупцію не визначено форм повідомлення такої інформації.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) та скарги. Звернення може бути усним чи письмовим. Застосування електронного цифрового підпису в разі надсилання електронного звернення не вимагається [7, ст. 5]. Таким чином, повідомлення про конфлікт інтересів можуть бути як в усній, так

і в письмовій формі. Вибір такої форми залежить від виду конфлікту й форми його врегулювання.

Окремої уваги потребує вдосконалення положень, що стосуються службового сумісництва поліцейських. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що на працівників поліції (поліцейських і державних службовців) поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Утім, на нашу думку, в окремих випадках це не підтримується. Так, наприклад, ст. 66 встановлені обмеження, що стосуються службового сумісництва поліцейських: поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої. З такого приводу виникає питання: якщо ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що на працівників поліції (поліцейських і державних службовців) поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», то чому тоді порушуються норми ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», де визначено, що особи, визначені в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», тобто поліцейські (пункт «з» зазначеної норми), мають право займатися викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту. Варто також акцентувати увагу, що ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено порушення обмежень щодо сумісництва й суміщення з іншими видами діяльності. Об'єктивною стороною такого правопорушення є порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту).

Таким чином, пропонуємо внести зміни до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію» та викласти в такій редакції: «Ст. 66. Службове сумісництво поліцейських. 1. Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту».

Література

1. Про зайняття держслужбовцями і посадовцями органів місцевого самоврядування викладацькою та іншою діяльністю. *Головне управління держгеокадастру у Волинській області* : вебсайт. URL: <https://volynska.land.gov.ua/info/pro-zainiattia-derzhsluzhbovtsiamy-i-posadovtsiamy-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-vykladatskoiu-ta-inshoiu-diialnistiu/>.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року №1700-VII / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
3. Кримінальний процесуальний кодекс : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI / *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9–10, № 11–12, №13. Ст. 88.
4. Бараннік Р.В., Шибіко В.П. Право особи на свободу від самовикриття, викриття членів її сім'ї чи близьких родичів у кримінальному процесі України : монографія. Київ : КНТ, 2008. 212 с.

5. Бережанська В.В. Конституційне право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів та його забезпечення в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» ; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2019. 260 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР / *Верховна Рада України*. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

References

1. Pro zainiattia derzhsluzhbovtsiamy i posadovtsiamy orhaniv mistsevoho samovriaduvannia vykladatskoiu ta inshoiu diialnistiu [About occupation by civil servants and officials of local governments of teaching and other activity] URL: <https://volynska.land.gov.ua/info/pro-zainiattia-derzhsluzhbovtsiamy-i-posadovtsiamy-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-vykladatskoiu-ta-inshoiu-diialnistiu/>. [in Ukrainian].
2. Pro zapobihannya koruptsiyi : Zakon Ukrayiny vid 14.10.2014 № 1700-VII [On Prevention of Corruption: Law of Ukraine dated October 14, 2014 No.1700-VII].(2014). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2014. № 49. Art. 2056. [in Ukrainian].
3. Kryminalnyi protsesualnyi kodeks: Zakon Ukrainy vid 13 kvitnia 2012 roku № 4651-VI [Criminal Procedure Code: Law of Ukraine of April 13, 2012 № 4651-VI] (2013). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine. 2013, №9-10, №11-12, №13. St.88. [in Ukrainian].
4. Barannik R.V., Shybiko V.P. (2008) Pravo osoby na svobodu vid samovykryttia, vykryttia chleniv yii simi chy blyzkykh rodychiv u kryminalnomu protsesi Ukrainy : monohrafiia [The right of a person to freedom from self-disclosure, exposing members of his family or close relatives in the criminal process of Ukraine : a monograph]. Kyiv: KNT. 2008. [in Ukrainian].
5. Berezhanska V.V. (2019) Konstytutsiine pravo osoby ne davaty pokazannia abo poiasnennia shchodo sebe, chleniv simi chy blyzkykh rodychiv ta yoho zabezpechennia v Ukraini: dys. na zdobuttia nauk. stupenia kand. yuryd. nauk zi spetsialnosti 12.00.02 “konstytutsiine pravo; munitsypalne pravo” [The constitutional right of a person not to give testimony or explanations about himself, family members or close relatives and his provision in Ukraine: dis. for science. degree of cand. law]. 2019. Nats. akad. vnutr. sprav. [in Ukrainian].
6. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 7 hrudnia 1984 roku № 8073-X. [Code of Ukraine on Administrative Offenses of December 7, 1984 № 8073-X] (1984) : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. [in Ukrainian].
7. Pro zvernennia hromadian: Zakon Ukrainy vid 2 zhovtnia 1996 roku № 393/96-VR [On citizens' appeals: Law of Ukraine of October 2, 1996 № 393/96-VR]. (1996) Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy– Bulletin of Verkhovna Rada of Ukraine., 1996. № 47. St.256. [in Ukrainian].