

ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК
на проект Закону України
„Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту
інтересів”
(реєстр. № 4420-1 від 14.05.2009 р.)

Впровадження правових засобів, спрямованих на усунення причин і умов, що призводять до корупційних правопорушень, є однією з передумов забезпечення належного врядування та запобігання поширенню корупції в системі органів публічної влади. Як показує аналіз зарубіжного досвіду, такі правові засоби можуть передбачити, зокрема, встановлення обмежень щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності, запровадження декларування доходів, майнового стану та фінансових зобов'язань службовця, його особистих інтересів, визначення правил добросовісної поведінки публічних службовців, запровадження обмежень щодо обіймання посад в приватному секторі після припинення повноважень на посаді тощо. При цьому значна роль в системі відповідних правових засобів відводиться запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів.

Протягом останніх років у ряді європейських держав було прийнято окремі спеціальні закони щодо конфлікту інтересів, механізмів їх врегулювання. Серед таких країн, зокрема – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі) та деякі інші держави.

Варто відзначити, що поняття конфлікту інтересів нещодавно було закріплено та визначено і в українському законодавстві, а саме – у статті 1 Закону України „Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 р. У той же час, стаття 12 цього Закону лише рамково визначає шляхи врегулювання конфлікту інтересів: згідно з частиною першою цієї статті, особи, уповноважені на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, а також прирівняні до них особи, зобов'язані вжити заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. При цьому частиною другою цієї ж статті передбачається, що *порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів мають визначатись відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами.* У цьому контексті відзначимо, що такий порядок і шляхи законодавством практично не врегульовано – до правових засобів запобігання конфлікту інтересів, відображених у чинній Конституції та законах, слід віднести: встановлення обмежень щодо суміщення посад в органах публічної влади з іншими видами діяльності (стаття 78, 103, 120, 127 Конституції, стаття 46 Закону „Про прокуратуру”, стаття 7 Закону „Про статус депутатів місцевих рад”, стаття 7 Закону „Про Центральну виборчу комісію”, стаття 12 Закону „Про державну службу” і т.д.), а також декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру (стаття 10 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції”, стаття 13 Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування”, стаття 25 Закону „Про статус народного депутата України” і т.д.). *Водночас такі поширені у європейській практиці механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, як утримання від прийняття рішень, позбавлення приватного інтересу (передача активів у довірче управління і т.п.) тощо чинним законодавством не закріплені.*

На сьогодні відсутній і єдиний закон, який би визначав загальні вимоги до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, хоча його прийняття прямо впливає з положень статті 11 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції”. Натомість у чинних законах про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування визначено лише загальні принципи такої поведінки, зміст яких не конкретизовано.

З урахуванням положень Закону „Про засади запобігання і протидії корупції” (статті 11, 12), фактичної відсутності у чинних законах положень, які б забезпечували недопущення виникнення конфлікту інтересів та визначали б загальні вимоги до осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, тенденцій розвитку законодавства країн Центральної та Східної Європи (в яких механізми запобігання конфлікту інтересів закріплено у спеціальних законах), необхідність прийняття проекту окремого закону, який би визначав правила професійної етики на публічній службі та механізми врегулювання конфлікту інтересів, заперечень не викликає.

Відзначимо, що законопроект № 4420-1 є альтернативним до проекту Закону „Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців”, внесеного народними депутатами України І.Г.Кириленком, О.В.Ляшком, Р.М.Зваричем, Ю.Р.Мірошниченком, О.Б.Боднар (реєстр. № 4420 від 29.04.2009 р.). До позитивів законопроектів № 4420-1, які не знайшли відображення в основному законопроекті № 4420, варто віднести те, що у ньому: 1) визначено особливості правового статусу Уповноваженого органу, вимоги до керівника Уповноваженого органу, закріплено положення, спрямовані на забезпечення інституційної автономії та операційної незалежності Уповноваженого органу; 2) встановлено перелік вимог до уповноважених осіб, засади їх призначення та звільнення; 3) відсутній вичерпний перелік сфер застосування способів врегулювання конфлікту інтересів; 4) передбачено встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил професійної етики публічного службовця; 5) не передбачається врегулювання відносин, пов’язаних зі здійсненням фінансового контролю за декларуванням доходів, витрат і фінансових зобов’язань осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування (що є цілком логічним, оскільки фінансовий контроль лише частково пов’язаний з врегулюванням конфлікту інтересів, а відтак – може бути предметом окремого законодавчого врегулювання). Законопроект № 4420 не позбавлений і певних переваг у порівнянні із альтернативним законопроектом, зокрема – у ньому відображені певні принципи професійної етики (толерантності, відповідальності тощо), які не знайшли закріплення у проекті Закону № 4420-1. При цьому обидва законопроекти містять приблизно однакові недоліки, які знайшли відображення у цьому висновку.

Тому пропонуємо розглянути можливість прийняття за основу саме законопроектів № 4420-1, який може бути допрацьовано за результатами розгляду у першому читанні з урахуванням положень законопроектів № 4420, а також наведених нижче зауважень та рекомендацій.

1. Ряд положень законопроектів № 4420 не в повній мірі узгоджуються з положеннями Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” від 11 червня 2009 року. Зокрема, у зазначеному Законі закріплено поняття „близьких осіб”, в той час як законопроектом закріплено поняття „близьких родичів”, зміст якого є дещо ширшим, аніж зміст поняття „близьких осіб” – до близьких осіб віднесено усиновлювачів, усиновлених, інших осіб, які проживають разом із особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, і ведуть з такою особою спільне господарство. По-різному законопроектом та зазначеним вище Законом визначено і такі поняття, як „конфлікт інтересів”, „неправомірна вигода”.

Також, відповідно до статті 12 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” заходи щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів зобов’язані вживати всі особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, а також прирівняні до них особи, в той час як зі змісту статті 2 законопроектів випливає, що дія законопроектів поширюється на значно вужче коло осіб. Обґрунтованість такого підходу є досить дискусійною, оскільки він фактично відкриває

можливості для врегулювання відносин, пов'язаних з врегулюванням конфлікту інтересів окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування, **окремими законами. На наш погляд, прийняття аналізованого законопроекту є доцільним за умови, що він матиме універсальне застосування, тобто – якщо його дія поширюватиметься на всіх осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 2 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”.**

Не в повній мірі узгоджуються із Законом „Про засади запобігання та протидії корупції” і положення Розділу V законопроекту. Так частинами першою та другою статті 5 зазначеного Закону встановлено загальну заборону на отримання подарунків у зв'язку з виконанням функцій держави чи місцевого самоврядування особами, уповноваженими на виконання таких функцій, а також особами, прирівняними до них (крім особистих подарунків, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність, якщо вартість одного подарунка не перевищує розміру однієї податкової соціальної пільги). Цим нормам Закону не відповідають положення частин першої та третьої статті 26 законопроекту. Зміст статті 27 законопроекту загалом дублює зміст частини третьої статті 5 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, а в окремих положеннях – суперечить частині третій статті 5 Закону (в частині строків передачі подарунків органу, організації чи іншій юридичній особі, в якій працює особа, уповноважена на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування). За діяння, передбачені статтею 28 законопроекту, чинним законодавством України встановлено юридичну відповідальність, відтак – у додатковому закріпленні заборони вимагання публічним службовцем подарунків від фізичних та юридичних осіб, з нашої точки зору, немає потреби.

Діяння, передбачені статтею 30 законопроекту (отримання послуг безкоштовно, або за цінами чи тарифами, які є нижчими, ніж ті, що встановлені для інших осіб; отримання пільг, непередбачених законодавством; вплив на фізичних чи юридичних осіб з метою отримання послуг безкоштовно чи за цінами, що є нижчими за ті, що встановлені для інших осіб) містять ознаки діянь, передбачених статтею 212-21 КУпАП та статтею 368-1 КК України (якщо розмір неправомірної вигоди перевищує 5 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), а відтак у додатковому закріпленні заборони отримання неправомірної вигоди, на наш погляд, немає потреби. **Загалом, положення статей 26, 27, 29 Розділу V законопроекту можуть бути відображені у статті 5 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, у зв'язку з чим весь Розділ V можна було б виключити із законопроекту.**

Положення статті 31 законопроекту по суті відтворюють зміст статті 7 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”. Більше того, стаття 7 Закону обмежує не лише можливості працевлаштування у приватному секторі осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, після припинення їх повноважень, але й будь-яку іншу діяльність, заборонену частиною першою статті 4 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” (з урахуванням винятків, передбачених статтею 7 Закону). Теж саме стосується і статті 33 законопроекту – адже у відповідності до статті 7, п.п. „а” п.1 частини першої статті 4 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, обмеження щодо сприяння фізичним та юридичним особам у здійсненні ними господарської діяльності (а представництво інтересів фізичних та юридичних осіб, про яке йдеться у статті 33 законопроекту, якраз і є різновидом „сприяння” у здійсненні господарської діяльності), зберігаються протягом двох років після звільнення осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, із займаних посад або припинення службової діяльності. **Тому у закріпленні в законопроекті статті 33, з нашої точки зору, немає потреби.** Обмеження щодо використання конфіденційної інформації, передбачені статтею 32 законопроекту, варто було б закріпити у частині першій статті 4 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” (шляхом доповнення її новим пунктом 5, зміст

якого відповідав би статті 32 законопроекту), що автоматично поширило б відповідні обмеження на осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави чи органів місцевого самоврядування (стаття 7 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції“). Таким чином, весь зміст розділу VI законопроекту можна було б, на наш погляд, відобразити у статтях 4, 7 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції“, а сам Розділ VI – виключити із законопроекту.

Зважаючи на вищевикладене, рекомендуємо розглянути можливість:

1) внесення змін до статті 1 законопроекту, які передбачатимуть: заміну поняття „близьких родичів” поняттям „близьких осіб”, зміст якого відповідатиме статті 1 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, узгодження понять „конфлікту інтересів”, „неправомірної вигоди”, визначених у статті 1 законопроекту, із змістом аналогічних понять, закріплених у статті 1 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, вилучення із статті 1 законопроекту поняття „фінансовий конфлікт інтересів” (окрім статті 1 зазначений термін ніде у законопроекті не використовується);

2) поширення дії законопроекту на всіх осіб, зазначених у пунктах 1-2 частини першої статті 2 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, з урахуванням винятків, встановлених Конституцією України, законопроектом та чинними законами України (у зв'язку з цим необхідно переглянути зміст статті 2 законопроекту, а також інші його положення);

3) внесення змін до статей 4, 5, 7 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, які враховуватимуть зміст положень статей 26, 27, 29, а також Розділу VI законопроекту, у зв'язку з чим статті 26 – 33 законопроекту – виключити.

2. У Розділі II законопроекту визначено принципи професійної етики публічних службовців. До таких принципів віднесено: пріоритет інтересів публічної служби, уникнення конфлікту інтересів, неупередженість, політичну нейтральність, прозорість службової діяльності, забезпечення конфіденційності, уникнення отримання неправомірної вигоди у зв'язку із здійсненням службової діяльності.

У цьому контексті необхідно відзначити, що Верховною Радою України розглядався проект Закону „Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування” (реєстр. № 2362 від 10.04.2008 р.). За результатами розгляду 20.03.2009 р. цей законопроект підтриманий у першому читанні не був, не підтримав парламент і пропозицію щодо направлення зазначеного законопроекту на повторне перше читання. У той же час, у цьому законопроекті закріплено ряд принципів професійної етики, які, на наш погляд, було б варто відобразити у проекті Закону „Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів”. Серед таких принципів, зокрема, принцип забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина (який варто було б поширити, на наше переконання не лише на права фізичних, але і на права юридичних осіб) (стаття 4 законопроекту), принцип толерантності (стаття 7 законопроекту), принцип коректності та ввічливості у відносинах з іншими особами (стаття 8 законопроекту), принцип утримання від виконання незаконних доручень чи рішень (стаття 9 законопроекту), принцип ефективності службової діяльності (стаття 10 законопроекту).

Зміст окремих статей законопроекту № 4420-1 в частині принципів професійної етики публічних службовців, на нашу думку, потребує перегляду. Так, принцип

пріоритету інтересів публічної служби (стаття 5 законопроекту № 4420-1), на наш погляд, варто було б замінити принципом пріоритету прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, адже саме забезпечення цих прав та інтересів мали б визначати спрямованість діяльності як держави в цілому, так і окремих службовців зокрема. Закріплення принципу пріоритету інтересів публічної служби в якості окремого принципу, на нашу думку, є доцільним лише у випадку, якщо йтиметься про пріоритет інтересів публічної служби перед приватними інтересами (у свою чергу з цього принципу прямо впливатиме принцип уникнення конфлікту інтересів).

Закріплення принципу забезпечення конфіденційності (стаття 10 законопроекту № 4420-1), з нашої точки є зайвим, оскільки, по-перше, *в існуючій редакції ця стаття суперечить змісту статті 9 законопроекту*, а відтак її положення можуть бути використані для звуження принципу прозорості службової діяльності, по-друге, в частині першій статті 9 і так передбачено, що зацікавленій особі може бути надано будь-яку інформацію про діяльність органу публічної влади, публічного службовця, окрім інформації, *доступ до якої відповідно до закону є обмеженим*.

Також варто переглянути положення частини другої статті 9 законопроекту. По-перше, вона визначає *вичерпний* перелік механізмів забезпечення прозорості публічної служби, з чим не можна погодитись. По-друге, зі змісту частини другої статті 9 проекту Закону випливає, що вона спрямована на забезпечення прозорості не стільки публічної служби, скільки прозорості функціонування органів публічної влади в цілому.

Не позбавлена недоліків і стаття 11 законопроекту, адже у ній фактично йдеться про забезпечення дотримання законодавства про запобігання і протидію корупції (отримання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції/обіцянки такої вигоди є однією із ознак корупції). Тому назву і зміст статті 11 законопроекту було б варто узгодити з положеннями статті 1 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” (шляхом закріплення у ній заборони вчинення діянь, що містять ознаки корупції, а не лише уникнення отримання неправомірної вигоди у зв’язку із здійсненням службової діяльності).

Зважаючи на вищевикладене, пропонуємо розглянути можливість розширення та уточнення переліку принципів професійної етики публічних службовців шляхом: а) доповнення такого переліку принципами пріоритету прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, толерантності, коректності та ввічливості у відносинах з іншими особами, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, ефективності службової діяльності, які знайшли відображення у законопроекті № 2362 від 10.04.2008 р., але не були закріплені у аналізованому законопроекті; б) перегляду змісту принципу пріоритету інтересів публічної служби (зміст цього принципу повинен відображувати пріоритет інтересів публічної служби перед приватними інтересами публічного службовця); в) виключення із законопроекту статті 10 і відображення її положень у частині першій статті 4 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції” з одночасною конкретизацією змісту поняття конфіденційної інформації; г) розширення переліку механізмів забезпечення прозорості діяльності публічних службовців (частина друга статті 9 законопроекту) шляхом закріплення посилання на інші механізми, закріплені (або такі, що не суперечать) у чинному законодавстві України; д) приведення назви та змісту статті 11 законопроекту у відповідність до статті 1 Закону „Про засади запобігання і протидії корупції”.

3. Одним із проблемних аспектів аналізованого законопроекту є те, що він не передбачає внесення системних змін до чинних законів України, які регламентують порядок здійснення службових повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, та прирівняними до них

особами. Тим самим створюються умови для суперечливої регламентації відносин, пов'язаних з врегулюванням конфлікту інтересів та правил етики на публічній службі, порядку та підстав зарахування на службу в органи публічної влади, проходження служби в таких органах, порядку та підстав припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та органів місцевого самоврядування.

До законів, положення яких потребуватимуть узгодження з положеннями законопроекту (у разі його прийняття та розширення кола осіб, на яких поширюватиметься дія аналізованого законопроекту), слід віднести, зокрема, *Закони „Про державну службу”, „Про службу в органах місцевого самоврядування”, „Про статус народного депутата України”, „Про статус депутатів місцевих рад”, „Про статус суддів”, „Про Конституційний Суд України”, „Про Національний банк України”, „Про Центральну виборчу комісію”, „Про комітети Верховної Ради України”, „Про Кабінет Міністрів України”, „Про прокуратуру”, „Про місцеве самоврядування в Україні”, „Про військовий обов'язок і військову службу”, „Про державну податкову службу в Україні”, „Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”, „Про Рахункову палату”, закони про вибори, процесуальні закони тощо.*

З огляду на кількість законів, що потребують перегляду, та значний масштаб відповідних змін, ми не наводимо у цьому висновку чітко сформульовані зміни до кожного з відповідних законів. У той же час, звертаємо увагу, що, наприклад, узгодження Закону „Про державну службу” із законопроектом потребує перегляду статей 5, 10 цього Закону (у напрямі відображення у них принципів професійної етики публічних службовців, закріплених у Розділі II законопроекту, а також узгодження з іншими положеннями законопроекту), статей 12, 14, 16 Закону (у напрямі узгодження їхніх положень із Законом „Про засади запобігання та протидії корупції”, а також аналізованим законопроектом), статті 30 Закону (у напрямі розширення підстав припинення державної служби) тощо. У Законах „Про комітети Верховної Ради України”, „Про Кабінет Міністрів України”, „Про місцеве самоврядування в Україні” слід, зокрема, визначити конкретні механізми (процедуру) реалізації положень статті 17 законопроекту.

У законопроекті слід також врахувати особливості правового статусу окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування. *Насамперед зазначене стосується суддів та виборних осіб – Президента, народних депутатів України, депутатів місцевих рад тощо.* Вимоги до окремих таких осіб (наприклад, народних депутатів України, Президента України), підстави і порядок припинення їхніх повноважень визначено безпосередньо в Конституції України, що не дозволяє поширювати на них положення статей 15-19 законопроекту. Деякі з таких осіб (Президент) не мають ні керівників, ні своїх заступників, у той же час Конституція покладає на них певні обов'язки, які не можуть бути делеговані іншим особам чи органам публічної влади, - це також має бути враховане у законопроекті. Прийняття Президентом та судьями рішень під зовнішнім контролем в порядку, передбаченому статтею 19 законопроекту, на нашу думку, суперечить Конституції – а відтак – **для кожного способу врегулювання конфлікту інтересів варто визначити або категорію осіб, врегулювання конфлікту інтересів у діяльності яких може бути здійснено саме у відповідний спосіб, або ж категорію осіб, на яку не поширюється дія всіх чи окремих положень статей 15 – 19 законопроекту. Особливості правового статусу окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, варто також врахувати у Розділі IX законопроекту.** Наприклад передбачені проектом дисциплінарні стягнення у вигляді звільнення з публічної служби, пониження по службі, попередження про неповну службову відповідність не можуть бути накладені на Президента, народних депутатів України, суддів Конституційного Суду України, деяких інших публічних службовців.

Враховуючи вищевикладене, рекомендуємо розглянути можливість:

1) внесення комплексних змін до загальних і спеціальних законів (які регламентують порядок прийняття на публічну службу, порядок проходження служби і припинення службових повноважень, порядок прийняття такими органами (і відповідними посадовими особами) рішень, порядок дисциплінарного провадження у справах про порушення публічними службовцями своїх обов'язків тощо) спрямованих на узгодження положень цих законів із положеннями законопроекту;

2) врахування у законопроекті особливостей правового статусу окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування (Президента України та інших виборних осіб, суддів тощо).

4. Розділом VIII законопроекту передбачено утворення „спеціального” центрального органу виконавчої влади, який забезпечуватиме виконання вимог законопроекту публічними службовцями, а також виконуватиме інші завдання, визначені статтею 38 законопроекту. Звісно, утворення такого органу є питанням політичної доцільності, а його існування є, на наш погляд, виправданим лише за умови закріплення безпосередньо у законопроекті гарантій його незалежності від незаконного впливу з боку законодавчої, виконавчої та судової гілок влади – адже такий орган контролюватиме дотримання положень не лише публічними службовцями, які обіймають посади в органах виконавчої влади, але і членами Кабінету Міністрів України, професійними суддями, а відповідно до висловлених нами пропозицій – також Президентом України, народними депутатами тощо. При цьому незалежність Уповноваженого органу не повинна означати безконтрольності та непідзвітності будь-якому іншому уповноваженому органу. **Між тим, принципи операційної, функціональної та фінансової незалежності, а також підконтрольності та підзвітності Уповноваженого органу, на нашу думку, не підкріплені дієвими механізмами їх втілення у життя.** Так, сама по собі процедура призначення на посаду керівника Уповноваженого органу має політичний характер – на відповідну посаду може бути призначена будь-яка особа, запропонована Прем'єр-міністром України, яка відповідає вимогам частин першої-третьої статті 41 проекту Закону. Відтак, існує висока вірогідність того, що на відповідну посаду призначатиметься особа, яка „влаштуватиме” Прем'єр-міністра України та більшість членів уряду.

Також проектом Закону не визначено засади спрямування та координації діяльності Уповноваженого органу, що дозволить Кабінету Міністрів України підпорядкувати відповідний орган одному з міністрів (як це і передбачено Законом „Про Кабінет Міністрів України”) – наприклад, Міністерству юстиції України, що може суттєво вплинути на рівень його інституційної автономності.

Не регламентуються законопроектом і засади взаємодії Уповноваженого органу з іншими органами державної влади, зокрема – із спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, спеціально уповноваженим органом (особою) з питань антикорупційної політики. Між тим, визначення засад такої взаємодії забезпечуватиме ефективність не лише боротьби з корупцією, але і запобігання вчиненню корупційних правопорушень особами, уповноваженими на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування.

У статтях 38-39 законопроекту особливий наголос робиться на завданнях, функціях та обов'язках Уповноваженого органу, в той час як його права, у тому числі у відносинах з іншими органами публічної влади, чітко не визначено. Такі права фіксуються лише в окремих статтях законопроекту, однак було б доцільним закріпити їх в окремій статті, кореспондувавши їм відповідні обов'язки інших органів публічної влади та посадових

(службових) осіб цих органів. Врегулювання цих питань має неабияке значення: наприклад, Уповноважений орган зобов'язаний щорічно звітувати парламенту про дотримання законодавства з питань професійної етики публічних службовців, однак подати відповідний звіт він зможе лише за умови, коли законопроектom йому буде надано право встановлювати форму звітності щодо дотримання законодавства з питань професійної етики, визначено строки подання такої звітності Уповноваженому органу іншими органами публічної влади, передбачена відповідальність за порушення цих строків тощо. З метою посилення інституційної автономії Уповноваженого органу варто передбачити, що правовий статус територіальних органів цього органу визначається безпосередньо Уповноваженим органом, а не Кабінетом Міністрів України, як це передбачено частиною п'ятою статті 40 законопроекту.

Механізми забезпечення підконтрольності і підзвітності Уповноваженого органу законопроектom не конкретизуються. Регулювання цих питань фактично обмежується закріпленням відповідних принципів - згідно з пунктами 9, 12 частини першої статті 39 законопроекту, Уповноважений орган „оприлюднює результати своєї діяльності у друкованих засобах масової інформації та на офіційній сторінці Уповноваженого органу в мережі Інтернет”, „готує та надає щорічний звіт до Верховної Ради України про дотримання законодавства щодо професійної етики публічних службовців”. Однак на питання про те, яку саме інформацію про свою діяльність має оприлюднювати Уповноважений орган, протягом яких строків та у яких саме друкованих ЗМІ має здійснюватись таке оприлюднення, законопроект чіткої відповіді не дає, як і не встановлює він будь-яких вимог до змісту та строків подання щорічних звітів про дотримання законодавства щодо професійної етики публічних службовців.

Окремі повноваження Уповноваженого органу дублюють існуючі повноваження Головного управління державної служби (ГУДС), визначені статтею 7 Закону „Про державну службу”, зокрема – в частині організації навчання публічних службовців з питань професійної етики, виконання актів законодавства з питань професійної етики тощо. З нашої точки зору, здійснення аналогічних за змістом повноважень декількома органами одночасно може негативно вплинути на ефективність формування та реалізації державної політики у сфері державної служби. Відтак відповідні повноваження варто було б зберегти за ГУДС, на яке міг би бути покладений обов'язок залучати Уповноважений орган до здійснення своїх повноважень, визначених статтею 7 Закону „Про державну службу”, у випадку, якщо відповідні повноваження стосуються питань професійної етики та запобігання (врегулювання) конфлікту інтересів.

Певної конкретизації потребує правовий статус уповноважених осіб (стаття 42 законопроекту). Зокрема, слід дати чітку відповідь на питання про те, хто може бути уповноваженою особою в органі, який формується шляхом прямих виборів – депутат відповідної ради чи працівник апарату відповідного органу. На наш погляд, з метою забезпечення незалежності уповноважених осіб, у тому числі від політичного впливу, відповідний статус має бути наданий виключно працівникам апаратів відповідних органів. При цьому уповноважена особа, на нашу думку, має підпорядковуватись **безпосередньо керівнику** відповідного органу державної влади чи місцевого самоврядування, а не керівнику одного з його структурних підрозділів (органів тощо).

Зважаючи на вищевикладене, рекомендуємо розглянути можливість:

1) закріплення статусу Уповноваженого органу за Головним управлінням державної служби з одночасним внесенням до Закону „Про державну службу” змін, які передбачатимуть розширення меж компетенції ГУДС, забезпечення його інституційної, операційної, фінансової незалежності, посилення прозорості діяльності та визначення

засад підконтрольності та підзвітності ГУДС (що забезпечить цілісність управління публічною службою); або визначення безпосередньо у законопроекті дієвих механізмів забезпечення незалежності, прозорості діяльності, підконтрольності та підзвітності Уповноваженого органу, засад його взаємодії з іншими державними органами, у тому числі – з ГУДС;

2) конкретизації правового регулювання статусу уповноважених осіб (стаття 42 законопроекту).

5. Певні зауваження викликають положення Розділу IX законопроекту, якими встановлено юридичну відповідальність за порушення правил професійної етики публічних службовців.

Перш за все, положення частини першої статті 43 законопроекту варто було б викласти у такій редакції: „1. За вчинення порушень правил професійної етики публічних службовців, особи, зазначені у статті 2 цього Закону, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку”.

По-друге, аналіз положень статті 45 дозволяє дійти висновку про те, що передбачені статтею дисциплінарні стягнення пов'язані не стільки із ступенем суспільної небезпечності вчиненого протиправного діяння, скільки з такими ознаками як повторність, ступінь участі винної особи в усуненні наслідків правопорушення, можливість/неможливість усунення наслідків правопорушення, вид порушення (пункти 3-4 частини шостої статті 45 законопроекту). З нашої точки зору, при визначенні санкцій ступінь суспільної небезпеки вчиненого порушення має враховуватись у першочерговому порядку. Наприклад, звільнення з посади повинно тягти не лише вчинення діянь, зазначених у частині 6 статті 45 законопроекту, але і розголошення відомостей про особу, яка повідомила про вчинення порушень правил професійної етики публічних службовців, переслідування за повідомлення інформації про вчинення порушень правил етики, використання службового становища, майна та інших матеріальних ресурсів для здійснення політичної діяльності (якщо відповідні діяння вчинено особами, участь яких у політичній діяльності заборонена законами). Вчинення діянь, передбачених пунктами 5-7 частини першої статті 44 законопроекту, має тягти пониження по службі, навіть за умови їх вчинення вперше.

По-третє, відповідно до частини першої статті 46 законопроекту, накладення дисциплінарних стягнень на публічних службовців за вчинення передбачених законопроектом порушень правил професійної етики здійснюється посадовими особами або органами, до повноважень яких віднесено право призначати відповідних публічних службовців на посаду. При цьому не враховується, що окремі особи, уповноважені на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, не призначаються, а **обираються** на посади шляхом загальнодержавних чи місцевих виборів, що унеможливорює реалізацію на практиці положень частини першої статті 46 проекту Закону. У тих випадках, коли особи, уповноважені на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, призначаються на посади колегіальними органами (Верховною Радою України, представницькими органами місцевого самоврядування, Кабінетом Міністрів України), Президентом України, повноваження щодо накладення дисциплінарних стягнень варто закріпити не за цими органами, а за іншим суб'єктом, наприклад – Уповноваженим органом тощо. Такий підхід відповідав би Конституції (адже повноваження, зокрема, глави держави визначаються виключно Конституцією і не можуть бути розширені) та забезпечував неупередженість здійснення таких повноважень (неупередженість парламенту, уряду, представницьких органів місцевого самоврядування є досить сумнівною, оскільки вони мають політичну природу).

По-четверте, на критичну оцінку заслуговують положення статей 49 та 50 законопроекту, які встановлюють адміністративну відповідальність за порушення правил професійної етики публічних службовців, а також визначають порядок адміністративного провадження у відповідних справах: 1) відповідні відносини, на нашу думку, мали б регулюватись Кодексом України про адміністративні правопорушення, а не законопроектом; 2) встановлені статтею 49 санкції за ступенем їх тяжкості не відповідають ступеню суспільної небезпеки відповідних правопорушень та не узгоджуються із санкціями, передбаченими Главою 15-Б КУпАП за корупційні адміністративні правопорушення (наприклад, отримання особою неправомірної вигоди тягне накладення штрафу від 50 до 100 неоподатковуваних мінімумів доходів з конфіскацією вигоди матеріального характеру, в той час як прийняття рішення на користь приватного інтересу, незалежно від суми заподіяної шкоди (тяжкості наслідків) – накладення штрафу у розмірі 15% сукупного доходу за попередній рік). За вчинення окремих видів порушень, передбачених статтею 49 законопроекту, наприклад – неповідомлення про виникнення конфлікту інтересів або потенційного конфлікту інтересів, адміністративна відповідальність законодавством вже передбачена (наприклад, статтею 212-33 КУпАП), що зумовлює необхідність узгодження відповідних положень законопроекту з положеннями інших законів України.

З урахуванням вищевикладеного, рекомендуємо розглянути можливість:

1) уточнення переліку порушень, вчинення яких є підставою для накладення відповідних видів адміністративних стягнень, передбачених частиною першою статті 45 законопроекту, з урахуванням при цьому: 1) зв'язку між ступенем тяжкості вчиненого правопорушення та відповідною санкцією (дисциплінарне стягнення повинно відповідати вимогам пропорційності, ефективності та дієвості); 2) особливостей правового статусу окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування (на певних осіб стягнення, передбачені статтею 45 законопроекту, взагалі не можуть бути накладені);

2) перегляду положень частини першої статті 46 законопроекту, визначення іншого суб'єкта (суб'єктів) накладення дисциплінарних стягнень за порушення правил професійної етики публічного службовця, зокрема, у тих випадках, коли публічні службовці обираються на посади безпосередньо виборцями, або призначаються на посади колегіальними органами (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, представницькими органами місцевого самоврядування) чи Президентом України;

3) узгодження положень статті 49 законопроекту з відповідними статтями (212-21 – 212-33) Розділу 15-Б Кодексу України про адміністративні правопорушення, урахування положень статей 49 та 50 в КУпАП, одночасно з виключенням цих статей із законопроекту; забезпечення відповідності адміністративних стягнень ступеню суспільної небезпеки як відповідних правопорушень, так і корупційних адміністративних правопорушень в цілому.

6. Певні положення законопроекту містять несуттєві недоліки, у зв'язку з чим існує потреба у їх виключенні із законопроекту чи перегляді.

Так, із статті 4 законопроекту варто виключити частину другу та третю, положення яких є очевидними і не потребують додаткового закріплення у законопроекті. Зміст частини першої цієї ж статті пропонується переглянути, передбачивши, що правове регулювання професійної етики публічних службовців здійснюється не лише Конституцією

та законами України, але і прийнятими у відповідності до них іншими законодавчими актами. Також пропонуємо **виключити із законопроекту статтю 12**, оскільки конфлікт інтересів за визначенням – це протиріччя між приватними інтересами особи та *будь-якими* її службовими повноваженнями. Відповідно, у конкретизації сфер застосування заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів немає потреби, тим більше що з пункту 9 частини першої цієї статті прямо випливає, що перелік цих сфер не є вичерпним.

Частиною першою статті 13 проекту Закону передбачено, що перед призначенням на посаду публічний службовець або особа, що претендує на заняття відповідної посади, зобов'язані у письмовій формі засвідчити керівнику органу, на посаду в якому особа призначається, *відсутність у нього приватних інтересів у сфері*, в якій буде здійснюватись його службова діяльність. У цьому контексті слід відзначити, що сама по собі наявність певних приватних інтересів у тій чи іншій сфері є проблемою лише тоді, коли такі приватні інтереси впливають або можуть вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень. Тому перед призначенням на посаду має подаватись *не декларація про відсутність приватних інтересів у сфері службової діяльності*, а **декларація про наявні приватні інтереси чи обставини, що можуть призвести до невиконання чи неналежного виконання відповідною особою своїх посадових обов'язків** (такий підхід відповідатиме положенням статті 212-33 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка встановлює адміністративну відповідальність за неподання відомостей про наявність особистих інтересів чи обставин, що можуть призвести до невиконання чи неналежного виконання посадових обов'язків). При цьому якщо заявлені наявні приватні інтереси вступають у протиріччя із службовими повноваженнями відповідної особи, здійснюється врегулювання такого конфлікту у один із способів, визначений статтею 15 законопроекту (у тому числі шляхом відмови у прийнятті на відповідну посаду). Варто також звернути увагу на те, що у частині першій статті 13 не враховано особливості правового статусу окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, наприклад – Президента України, Голови Верховної Ради України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад тощо. Очевидно, такі особи мали б подавати декларації про наявні приватні інтереси не керівнику „органу, на посаду в якому особа призначається”, а відповідній виборчій комісії (перед обранням на посаду), чи Уповноваженому органу.

Зі змісту частини четвертої статті 13 законопроекту випливає, що неотримання підтвердження про конфлікт інтересів фактично вважається підтвердженням наявності такого конфлікту (про що свідчить посилання у частині четвертій статті 13 законопроекту на частину третю цієї ж статті), з чим не можна погодитись: законопроект має покладати на уповноважену особу та Уповноважений орган обов'язок розгляду звернень відповідних публічних службовців протягом визначеного законопроектом (чи підзаконним актами) строку і надання за результатами такого розгляду висновку про наявність чи відсутність конфлікту інтересів.

Окрім поняття, які використовуються у статтях 24 та 25 законопроекту, потребують додаткових уточнень/дефініцій. Зазначене стосується, наприклад, таких понять, як „причетність до політичних партій чи виборчих блоків” (частина третя статті 24 законопроекту), „політична агітація” (п. 4 частини першої статті 25 законопроекту), „передвиборча кампанія” (частина друга статті 25 законопроекту). Якщо дію законопроекту буде поширено на всіх осіб, зазначених у пунктах 1-2 частини першої статті 2 Закону „Про засади запобігання та протидії корупції”, у частині другій статті 25 законопроекту варто буде визначити вичерпний перелік осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, які не зобов'язані йти у відпустку на період виборчого процесу без збереження заробітної плати. У частині п'ятій статті 25 законопроекту зроблено помилкове посилання на частину четверту та другу статті 25, у зв'язку з чим існує потреба у її перегляді. Існує необхідність в уточненні й інших положень законопроекту; відповідні

подальші висновки та пропозиції можуть бути надані за результатами розгляду законопроекту у першому читанні.

УЗАГАЛЬНЮЮЧИЙ ВИСНОВОК

Рекомендуємо ухвалити проект Закону України „Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів” (реєстр. № 4420-1 від 14.05.2009) у першому читанні. При підготовці зазначеного законопроекту до другого читання рекомендуємо розглянути можливість врахування зауважень і пропозицій, відображених у цьому висновку.