

Новели в правовому

регулюванні запобігання корупції



А. В. Кухарук

начальник відділу антикорупційної політики
Департаменту антикорупційного законодавства
та законодавства про правосуддя Міністерства
юстиції України

Як відомо, з початку 2013 року здійснено низку важливих кроків щодо вдосконалення системи запобігання і протидії корупції.

Так, упродовж квітня – травня 2013 року Верховною Радою України прийнято пакет антикорупційних законів, якими переглянуто превентивні антикорупційні механізми та процедуру конфіскації у відповідності до міжнародних стандартів, урегульовано питання відповідальності за корупційні правопорушення та запроваджено відповідальність юридичних осіб за вчинені в їх інтересах або від їх імені корупційні злочини.

Ідеться про Закони України:

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією» від 18 квітня 2013 року (набрав чинності 18 травня 2013 року);

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» від 14 травня 2013 року (набрав чинності 9 червня 2013 року);

«Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України стосовно виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом

візового режиму для України» від 18 квітня 2013 року (набирає чинності з 15 грудня 2013 року);

«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб» від 23 травня 2013 року (набирає чинності з 1 вересня 2014 року).

З підписанням Президентом України 18 червня 2013 року останнього із згаданих Законів по суті завершився черговий етап реформування системи запобігання і протидії корупції.

Указані акти законодавства спрямовані на виконання значної частини рекомендацій Групи держав Ради Європи проти корупції та експертів, які здійснювали огляд стану імплементації Конвенції ООН проти корупції.

Новели в правовому регулюванні запобігання корупції.

Верховною Радою України 14 травня 2013 року прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», що набрав чинності 9 червня 2013 року.

З часу ухвалення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (далі – Закон) масштабні та системні зміни до нього вносяться вперше, що зумовлює необхідність детального їх аналізу задля формування єдиного розуміння та правозастосування із самого початку їх реалізації.

Окреслимо коло найважливіших, на нашу думку, змін:

1) удосконалення понятійного апарату (стаття 1);

2) зміна кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення (стаття 4);

3) скорочення переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції (стаття 5);

4) конкретизація антикорупційних обмежень (статті 6 -10);

5) удосконалення механізму проведення спеціальної перевірки (стаття 11);

6) удосконалення системи фінансового контролю (стаття 12, додаток до Закону);

7) удосконалення системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 14);

8) запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, розмежування повноважень з проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів (стаття 15);

9) розширення гарантій захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (стаття 20);

10) уніфікація положень про звільнення осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення (стаття 22).

Розглянемо їх детальніше для зручності в такому самому порядку.

Удосконалення понятійного апарату.

Згідно з унесеними змінами конкретизовано визначення окремих понять.

Так, більш чітко та повно визначено коло «близьких осіб», до яких належать дві підгрупи осіб:

1) чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, онук, онучка, правнук, правнучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням;

2) особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 4 Закону, в тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі.

Також приведено у відповідність до стандартів Ради Європи визначення «конфлікту інтересів», наявність якого, як відомо, є поширеною передумовою вчинення корупційних правопорушень.

Згідно з новою редакцією конфлікт інтересів – це суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Як бачається з наведеного визначення, особистий інтерес може носити як майновий, так і немайновий характер. Крім того, конфлікт інтересів має місце й тоді, коли йдеться про суперечність особистого інтересу близької особи посадовця з його службовими повноваженнями.

Такий підхід узгоджується із правилами щодо конфлікту інтересів, передбаченими статтею 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R (2000) 10 від 11 травня 2000 року.

У відповідність до Сімейного кодексу приведено визначення терміна «члени сім'ї». Зокрема, особи, які перебувають у шлюбі, відтепер належать до членів сім'ї незалежно від спільного проживання, побуту, наявності взаємних прав та обов'язків. У той же час перелік осіб, які належать до членів сім'ї за сукупності вказаних ознак, уточнено шляхом віднесення до них батьків та повнолітніх дітей.

З метою спрощення конструкцій окремих норм Закону його також доповнено двома визначеннями термінів загального характеру.

Перше з них поняття «суб'єкти декларування», до яких віднесено осіб, зазначених в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 цього Закону, які зобов'язані подавати декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру.

Друге – «уповноважені підрозділи», під якими розуміються уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які утворюються (визначаються) в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, їх апаратах, органах місцевого самоврядування та юридичних особах публічного права за рішенням керівника органу або юридичної особи публічного права в порядку, визначеному законодавством.

Зміна кола суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

З одного боку, з числа вказаних суб'єктів виключено військовослужбовців строкової служби та осіб рядового складу органів та підрозділів цивільного захисту з огляду на відсутність у них повноважень з корупційним ризиком та недоцільність через це покладення на них низки встановлених законодавством обмежень та обов'язків, пов'язаних з запобіганням корупційним проявам.

З іншого боку, до вказаних суб'єктів віднесено посадових осіб усіх без винятку юридичних осіб публічного права, незалежно від джерел оплати їх праці, що спричинено високими корупційними ризиками в державних чи комунальних підприємствах, на яких заробітна плата виплачується за рахунок власних коштів.

Скорочення переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції.

З числа зазначених суб'єктів виключено податкову міліцію, Військову службу правопорядку в Збройних Силах України та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів.

Такий підхід повністю узгоджується із положеннями статті 36 Конвенції ООН проти корупції та статті 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією щодо забезпечення спеціалізації правоохоронців, які здійснюють заходи з боротьби з корупцією. Крім того, цей

крок забезпечить виконання Україною рекомендації, наданої в рамках оцінки реалізації Стамбульського плану дій з боротьби з корупцією, щодо скорочення кількості правоохоронних органів, представники яких уповноважені складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення.

Конкретизація антикорупційних обмежень.

Ідеться, зокрема, про обмеження щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності. Так, згідно з унесеними змінами особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не дозволяється зайняття викладацькою, науковою і творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту на постійній основі, як підприємця.

У свою чергу, обмеження щодо участі вказаних осіб в роботі підприємств або організацій, що мають на меті одержання прибутку, приведено у відповідність до Рішення Конституційного Суду України від 13 березня 2012 року № 6-рп/2012, згідно з яким посадовим особам дозволяється брати участь у загальних зборах товариства. Відтак обмеження поширюється лише на входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради відповідних підприємств або організацій.

Перелік суб'єктів, з якими особам, що припинили виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється протягом року після цього укласти трудові договори та вчинити правочини у сфері підприємницької діяльності, доповнено фізичними особами-підприємцями, щодо яких відповідна особа протягом останнього року перебування на службі приймала певні управлінські рішення тощо.

Також встановлено, що обмеження стосовно спільної роботи близьких осіб

не поширюється, серед інших, на осіб, які працюють у сфері соціального захисту. При цьому передбачено, що всі встановлені з указаного обмеження виключення за сферами діяльності не поширюються на осіб, які працюють у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування.

Удосконалення механізму проведення спеціальної перевірки.

По-перше, на законодавчому рівні закріплено правило, згідно з яким така перевірка не проводиться щодо осіб, які призначаються за переведенням.

По-друге, передбачено спрощений механізм отримання інформації про результати спеціальної перевірки в разі, якщо така перевірка проводилась стосовно особи. Це дасть змогу мати додаткову інформацію про кандидата, запобігаючи виникненню конфлікту інтересів у разі його призначення (обрання).

З метою недопущення формальних відмов у прийнятті на службу особам у зв'язку з технічними помилками у поданій декларації чи автобіографії передбачено право претендента на службу надати пояснення щодо виявлених розбіжностей у декларації та автобіографії або виправити такі розбіжності. Водночас підставами для відмови в прийнятті на службу за результатами перевірки є виявлена невідповідність кандидата на посаду встановленим законодавством вимогам, а також встановлення з врахуванням одержаних пояснень факту подання ним підроблених документів або неправдивих відомостей.

Удосконалення системи фінансового контролю.

Насамперед ідеться про запровадження перевірки декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру. Така перевірка здійснюватиметься уповноваженими підрозділами з питань запобігання та виявлення корупції відповідних державних органів та орга-

нів місцевого самоврядування і складатиметься з трьох видів:

перевірки своєчасності подання декларації;

перевірки на наявність конфлікту інтересів;

логічного та арифметичного контролю зазначених у деклараціях відомостей.

Порядок здійснення останнього виду перевірки має бути визначений Міністерством фінансів спільно з Міністерством юстиції.

В рамках проведення перевірки суб'єкти декларування наділятимуться правом давати пояснення та виправляти декларацію в межах визначеного строку, а представники уповноважених підрозділів – запитувати інформацію щодо зазначених у декларації відомостей у підприємств, установ та організацій, які будуть зобов'язані таку інформацію надати.

Положення щодо проведення перевірки декларацій наберуть чинності з 1 січня 2014 року.

Поряд із запровадженням перевірки декларацій встановлено обов'язок подавати декларації не лише при прийнятті на службу та під час її проходження, а й при припиненні служби (за період, не охоплений раніше поданими деклараціями) та упродовж року після цього.

Крім того, розширено перелік осіб, декларації яких підлягають оприлюдненню, а також встановлено альтернативу способу оприлюднення: на офіційних веб-сайтах або в офіційних друкованих виданнях відповідних органів. При цьому оприлюднення на веб-сайтах здійснюється на термін не менше одного року.

Відтепер обов'язок інформувати органи Міністерства доходів і зборів про відкриття валютного рахунку в установі банку-нерезидента покладається не лише на службовців, а й на членів їх сімей.

Одночасно деталізовано форму декларації, що надасть можливість виявляти

за результатами її вивчення конфлікт інтересів, а сума одноразової витрати, що підлягає декларуванню, зменшена зі 150 до 80 тис. грн. Остання зміна також набере чинності з 1 січня 2014 року, а тому декларування витрат за поточний рік здійснюватиметься виходячи із суми 150 тисяч гривень.

В цілому така оновлена система декларування особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, свого майнового стану, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру, повинна дати змогу ефективніше використовувати цей механізм з метою запобігання корупційним проявам у діяльності вказаних осіб.

Удосконалення системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

До останнього часу виникало багато спірних ситуацій щодо того, у якій формі має здійснюватися повідомлення безпосереднього керівника про наявний конфлікт інтересів – відповідно до внесених змін таке повідомлення має здійснюватися письмово.

Крім того, впроваджується додатковий інструмент запобігання виникненню конфлікту інтересів, що полягає в обов'язковій передачі в управління належних особі корпоративних прав або підприємств упродовж 10 днів з моменту її призначення (обрання) на посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. При цьому така передача не може здійснюватися на користь членів сім'ї відповідної посадової особи.

Також з метою забезпечення неухильного дотримання вимог законодавства щодо обов'язкового врегулювання конфлікту інтересів запроваджується відповідний контроль, який здійснюватиметься у законодавчій гілці влади – визначеним Верховною Радою України комітетом, у судовій гілці влади – Радою суддів України, у виконавчій гілці влади та в органах місцевого самоврядування – згаданими вповноваженими підрозділами.

Методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання, виявлення та урегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику в сфері державної служби, яким на сьогодні є Національне агентство з питань державної служби.

Указані положення, крім визначення форми повідомлення про конфлікт інтересів, наберуть чинності з 1 січня 2014 року.

Запровадження антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, розмежування повноважень з проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів.

Змінами до Закону запроваджено антикорупційну експертизу нормативно-правових актів. Передбачено, що така експертиза здійснюється щодо законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України згідно із щорічним планом, що затверджується Міністерством юстиції України, у таких сферах:

- 1) права та свободи людини і громадянина;
- 2) повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- 3) надання адміністративних послуг;
- 4) розподіл та витрачання коштів державного бюджету та місцевих бюджетів;
- 5) конкурсні (тендерні) процедури.

У свою чергу, антикорупційна експертиза нормативно-правових актів державних органів, нормативно-правові акти яких підлягають державній реєстрації, здійснюється під час такої реєстрації.

Законом також передбачено можливість проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів.

Удосконалено й положення щодо антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів. Зокрема розмежовано повноваження щодо її проведення: Міністерство юстиції, як і раніше, відповідальне за проведення експертизи щодо законопроектів та проектів актів Президента України, Кабінету Міністрів України, а профільний комітет Верховної Ради України – щодо проектів, внесених на розгляд Верховної Ради України народними депутатами.

Розширення гарантій захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції.

Внесеними змінами передбачено ширші, порівняно з наявними до цього у законодавстві гарантії захисту осіб, які повідомили про порушення вимог Закону іншою особою.

Указані гарантії полягають у забороні звільнення чи примусу до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності зазначених осіб чи застосування до них з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку із таким їх повідомленням.

Уніфікація положень про звільнення осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення.

Відповідно до передбаченого Законом уніфікованого підходу звільнення у зв'язку з притягненням особи до кримінальної або адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення настає лише у випадку, якщо таке правопорушення пов'язане з порушенням обмежень Закону України «Про заходи запобігання і протидії корупції». Відтак звільнення не має застосовуватися у випадках притягнення до відповідальності за дрібні корупційні правопорушення (наприклад, несвоєчасне подання декларації, неповідомлення про конфлікт інтересів).