**1.3.1. Проблема. Вади законодавства та недостатність ефективних ризик-орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.**

Неупередженість у прийнятті рішень є однією з найбільш затребуваних чеснот, яку очікує суспільство від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Суспільний запит на об’єктивність та неупередженість отримав свій вияв у нормативних приписах. Так, наприклад, ознакою принципу професіоналізму у державній службі є «***об’єктивне і неупереджене*** виконання посадових обов’язків», а під час складання присяги судді особа урочисто бере на себе обов’язок перед Українським народом здійснювати правосуддя ***об’єктивно, безсторонньо, неупереджено.***

Одним із законодавчо визначених механізмів, покликаних забезпечити доброчесну поведінку і, як наслідок, мінімізувати потенційні ризики корупції, пов’язані з упливом приватних інтересів на прийняття публічними службовцями рішень, є інститут запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Водночас досягненню відповідної мети заважають, з одного боку, недосконалість чинних законодавчих приписів щодо конфлікту інтересів, а з іншого – точкові, несистемні і, як наслідок, суперечливі зміни до антикорупційного законодавства, а також законодавства, що регламентує виконання професійних функцій різноманітними суб’єктами, конфлікт інтересів в діяльності яких виступає фактором, що породжує корупцію.

До ключових вад існуючого механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на сьогодні варто віднести такі.

**1.** Визначення термінів, зокрема «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів» не мають достатньої чіткості і однозначності, що ускладнює їх розуміння та застосування як суб’єктами, на яких поширюються вимоги Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон), так і спеціальними суб’єктами у сфері запобігання корупції та суддями.

Так, у визначенні обох термінів наявні такі елементи як «приватний інтерес» та «службове/представницьке повноваження». Для констатації ***потенційного*** конфлікту інтересів достатньо встановити факт наявності приватного інтересу в сфері виконання зазначених повноважень, а для констатації ***реального*** конфлікту інтересів необхідно встановити, що приватний інтерес вступив у суперечність із службовим/представницьким повноваженням.

Вживання у визначенні реального конфлікту інтересів такої ознаки як **«суперечність»** не сприяє ясності, допускаючи, що впливати на об’єктивність здійснення повноважень може не будь-який приватний інтерес, а лише той, що «суперечить» повноваженням. З рахунок цього основний акцент зміщується з самого факту впливу на об’єктивність здійснення конкретних повноважень на з’ясування наявності суперечності між приватним інтересом та повноваженням. Водночас, ***основною небезпекою конфлікту інтересів*** як соціального і правового явища ***є те, що приватний інтерес перешкоджає неупередженому виконанню повноважень***, а не у тому, що можуть існувати приватні інтереси, які суперечать службовим повноваженням[[1]](#footnote-1).

Більше того, визначення терміну «конфлікт інтересів», які містяться у ст. 13 Рекомендації № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом Міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року)[[2]](#footnote-2), а також в законодавчих актах деяких іноземних держав (зокрема, Словенії, Литви, Латвії, Молдови, Сербії) також не містять слова «суперечність», а ключовим є саме «**вплив»/«можливість впливу» приватного інтересу на службові повноваження.**

Доводиться констатувати, що описана вище вада антикорупційного законодавства зумовлює суперечливу правозастосовну практику з боку суб’єктів, у яких виникає конфлікт інтересів, спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції, які виявляють відповідні порушення вимог щодо конфлікту інтересів (НАЗК, Національна поліція України), та судів, які уповноважені на розгляд справ про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією.

У судовій практиці доволі часто саме недоведеність наявності суперечності між приватним інтересом та службовим повноваженням є визначальним фактором для судів під час вирішення питання про ймовірне порушення вимог Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів[[3]](#footnote-3). На судову практику застосування норм щодо конфлікту інтересів під час вирішення питання про притягнення особи до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов’язане з корупцією, значною мірою впливає позиція Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (ВССУ), яку він висловив у листі до нижчих судів «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення пов’язані з корупцією» від 22.05.2017,[[4]](#footnote-4) та яка базується на не зовсім коректному визначенні терміну «реальний конфлікт інтересів», визначаючи суперечність однією із складових реального конфлікту інтересів.

Встановлення «наявності суперечності між приватним інтересом і повноваженнями особи» та вимога встановлення «наявності реального впливу суперечності між приватними і службовими/представницькими інтересом на об’єктивність або неупередженість рішення» створюють додаткові перешкоди для притягнення осіб до адміністративної відповідальності та забезпечення принципу невідворотності відповідальності за правопорушення, пов’язані з корупцією, що в свою чергу зумовлює вчинення нових правопорушень, пов’язаних корупцією.

З оглядку на описану вище проблематику, а також визначені Антикорупційною стратегією на 2021 – 2025 роки очікувані стратегічні результати, у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки закладено необхідність внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції», які дозволять **надати законодавчим приписам щодо конфлікту інтересів зрозумілості та однозначності (зокрема, усунення з визначення терміну «реальний конфлікт інтересів» поняття «суперечність», визначити термін «потенційний конфлікт інтересів»).**

**2.**Наведене у Законі визначення поняття «приватний інтерес» не дає чіткого розуміння того, у чому він може полягати. Надаючи визначення терміну «приватний інтерес», законодавець зазначає, що ним є будь-який (майновий чи немайновий) інтерес.

Таким чином, у вирішенні питання щодо наявності чи відсутності приватного інтересу кожний мусить покладатися виключно на своє суб’єктивне його сприйняття, що є основною причиною нерозуміння суті конфлікту інтересів, призводить до вчинення правопорушень або ускладнює роботу публічних службовців, які вбачають конфлікт інтересів у ситуаціях, де він фактично відсутній.

Крім того, у «Найвищих принципах запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі», які затверджені державами G-20 у 2018 році, зазначено, що необхідно встановити конкретні, узгоджені та оперативні стандарти поведінки державних службовців. Ці стандарти повинні дати **чіткий і реалістичний опис того**, **які обставини та відносини можуть призвести до ситуації „конфлікту інтересів**”[[5]](#footnote-5).

Для вирішення цієї проблеми ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023*** ***– 2025 роки*** передбачено внесення відповідних змін до Закону, зокрема наведення типових обставин та відносин, які безумовно свідчитимуть про наявність приватного інтересу службовця.

**3.**Наведені у розділі V Закону правила щодо врегулювання конфлікту інтересів є недостатніми для забезпечення врегулювання конфлікту інтересів, у тому числі у всіх категорій публічних службовців (зокрема, стосовно осіб, які не мають безпосереднього керівника чи займають виборні посади) та за будь-яких обставин, оскільки:

1) відсутній алгоритм дій безпосереднього керівника особи, в якої наявний конфлікт інтересів, у разі відсутності у нього повноважень для застосування того чи іншого способу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів (наприклад, переведення та звільнення);

2) не узгоджено між собою деякі положення ст. 28 Закону, зокрема, щодо особи, яку необхідно інформувати про конфлікт інтересів та особи, яка має врегульовувати конфлікт інтересів;

3) фактично відсутній механізм врегулювання конфлікту інтересів для осіб, у яких виникає конфлікт інтересів і які не мають безпосереднього керівника, оскільки надання Національним агентством з питань запобігання корупції роз’яснення, як того вимагає Закон України «Про запобігання корупції», щодо порядку дій особи у відповідній ситуації, не є способом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, а вжиття особою заходів самостійного врегулювання конфлікту інтересів шляхом позбавлення приватного інтересу, у переважній більшості випадків неможливе;

4) існує неузгодженість норм Закону щодо строків повідомлення про конфлікт інтересів та строків самостійного його врегулювання, оскільки з одного боку законодавчі приписи зобов’язують особу повідомити про конфлікт інтересів свого керівника, а з іншого – одночасно надають право на самостійне врегулювання конфлікту інтересів шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Однак на практиці дані норми доволі складно реалізувати, адже після повідомлення про конфлікт інтересів керівник має протягом двох робочих днів вжити заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів у підлеглого працівника, що, як правило, позбавляє особу можливості реалізувати своє право на самостійне врегулювання конфлікту інтересів, та тим самим не застосовувати механізми зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів[[6]](#footnote-6).

5) законодавство не містить положень, які б встановлювали адміністративну відповідальність керівників за невжиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів, що призводить до невиконання чи неналежного виконання обов’язку щодо врегулювання конфлікту інтересів у підлеглих осіб. В свою чергу, несвоєчасно врегульований/неврегульований потенційний конфлікт інтересів призводить надалі до прийняття підлеглими рішень в умовах реального конфлікту інтересів та притягнення їх до адміністративної відповідальності;

6) визначений Законом строк для прийняття рішення про врегулювання конфлікту інтересів вочевидь є занадто коротким і не враховує особливості функціювання тих чи інших органів, підприємств, установ, організацій, у посадових осіб яких може виникати конфлікт інтересів;

7) Закон не містить вимог щодо форми та порядку повідомлення про конфлікт інтересів, що зумовлює альтернативність (невизначеність) дій для особи у разі виникнення у неї конфлікту інтересів та може мати наслідком притягнення особи до відповідальності.

Недостатність чіткості алгоритму дій щодо самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів сприяє несвоєчасному та неправильному врегулюванню конфлікту інтересів та/або його неврегулюванню взагалі.

З метою виправлення зазначених недоліків антикорупційного законодавства ***проектом Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** визначено необхідність розробки проектів законів про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» та Кодексу України про адміністративні правопорушення, які б удосконалили процедури врегулювання конфлікту інтересів та забезпечили заходи відповідальності для керівника за невжиття заходів врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи.

**4.** Окрім того, що конфлікт інтересів у разі його виникнення повинен бути врегульований, має бути також дієвою і система заходів із запобігання прийняттю рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

На практиці неодноразово виникала необхідність реалізації публічним службовцем повноваження стосовно, наприклад, члена сім’ї чи близької особи, відносини з якими зумовлюють існування приватного інтересу. Тому виникнення певних ситуацій апріорі зумовлюють існування реального конфлікту інтересів.

Наприклад, в умовах конфлікту інтересів вчиняються/приймаються дії/рішення, які впливають на матеріальний стан публічного службовця (рішення щодо додаткових виплат до заробітної плати, надання майна у власність, користування тощо), чи його близьких осіб (членів сім’ї, інших осіб, перелік яких наведено у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»), в інтересах юридичних осіб, засновниками, бенефіціарами чи керівниками яких є сам публічний службовець чи його близькі особи.

З урахуванням зазначеного, з метою запобігання прийняттю певної категорії рішень під впливом очевидного приватного інтересу ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** передбачено визначення у Законі України «Про запобігання корупції» переліку заборон на прийняття рішень, вчинення дій чи укладення угод у певних типових ситуаціях.

**5.** На сьогодні Законом України «Про запобігання корупції» передбачено такий спосіб запобігання конфлікту інтересів як передача в управління належних публічному службовцю підприємств та корпоративних прав.

Попри те, що положення Закону, що регламентують процедуру запобігання конфлікту інтересів у зв’язку з наявністю у особи корпоративних прав (ст. 36), упродовж останніх декількох років зазнавали певних змін, спрямованих переважно на покращення відповідних механізмів, на сьогодні лишилися положення, які не дають змоги ефективно запобігати конфлікту інтересів, та які, відповідно, потребують удосконалення:

- відсутність обов’язку передавати в управління підприємства та корпоративні прав, які набуваються після призначення (обрання) на посаду;

- можливість передавати в управління належні суб’єкту підприємства та корпоративні права близьким особам;

- передбачена за порушення обов’язку з передачі в управління підприємств та корпоративних прав дисциплінарна відповідальність є малоефективною (до деяких суб’єктів взагалі не може бути застосована, наприклад до народних депутатів України);

- відсутність заборони на прийняття рішень чи вчинення дій стосовно юридичних осіб, які належать особі, або у яких в особи наявні корпоративні права (оскільки передача в управління підприємств та корпоративних прав не позбавляє особу приватного інтересу).

Без досконалого порядку передачі в управління підприємств та корпоративних прав і дієвого механізму притягнення до відповідальності за порушення відповідного порядку, дотримання вимог щодо передачі в управління підприємств та корпоративних прав зводиться до формалізму, а отже не сприяє запобіганню корупції.

Одним із можливих способів вирішення описаної проблеми може бути доповнення Закону встановленням заборони на прийняття рішень чи вчинення дій стосовно юридичних осіб, у яких в особи наявні корпоративні права чи керівниками яких є сам публічний службовець чи його близькі особи, щодо чого передбачені відповідні заходи ***у проекті Державної антикорупційної стратегії на 2023 – 2025 роки.***

**6.** З метою забезпечення ефективного застосування на практиці норм законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів Закон, серед іншого, наділив НАЗК повноваженням здійснювати моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Зазначений моніторинг здійснюється за двома умовними напрямками: документування можливих фактів порушень вимог закону та аналітичний напрямок, в межах якого здійснюється напрацювання порядку, методик і підходів до проведення моніторингу.

Результати зазначеної роботи зафіксовано методичними рекомендаціями уповноваженим особам, затвердженими 28.10.2021 Головою НАЗК.

У співпраці з громадською організацією «Антикорупційний штаб» реалізовано проект «Приховані інтереси», покликаний автоматизувати процес виявлення фактів порушення вимог антикорупційного законодавства, що стосуються конфлікту інтересів, та зробити моніторинг ризик-орієнтованим. Створений інтерактивний продукт після його завершення і тестування відповідно до меморандуму про співпрацю має бути переданий до НАЗК. Тестування продукту здійснювалось упродовж 2022 року.

З поміж іншого прийняття ІТ-продукту «Приховані інтереси» на баланс НАЗК дозволить подальше його удосконалення і розширення функцій, у тому числі з огляду на те, що такий продукт зарекомендував себе позитивно, дозволивши виявляти ризики у діяльності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Визнаючи підвищення ефективності здійснюваного НАЗК моніторингу, варто виділити окремі проблеми, які на сьогодні все ще існують:

- вживання в описі відповідного повноваження НАЗК одночасно слів «моніторинг»
і «контроль» за дотриманням актів законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які є різними за своїм змістом та алгоритмом здійснення;

- недостатньо чітке визначення меж моніторингу. З аналізу норм Закону України «Про запобігання корупції» вбачається, що між його положеннями, які регламентують обмеження щодо запобігання корупції й порушення яких сприяють виникненню конфлікту інтересів, та вимогами щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не завжди достатньо чіткий взаємозв’язок.

- неточності у формулюваннях прав НАЗК у ст. 12 Закону, зокрема щодо права НАЗК на отримання документів, вжиття заходів реагування у зв’язку із виявленням порушень вимог Закону.

Так, зокрема, законодавчо визначено, що суб’єкти[[7]](#footnote-7), яким адресовано письмовий запит НАЗК, зобов’язані (ч. 8 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції») у встановлений строк, надавати запитувані НАЗК інформацію та документи, проте відповідне право НАЗК на отримання документів не визначено. Крім того, законодавче право НАЗК отримувати інформацію (п. 11 ч. 1 ст. 12 Закону України «Про запобігання корупції») застосовується лише до державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб’єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об’єднань. Зазначене значно ускладнює отримання інформації та документів, необхідних для виконання покладених на нього завдань, від інших юридичних осіб. Крім того, такий захід реагування як внесення припису керівнику органу, підприємства, установи, організації неможливо застосувати у випадках, коли це стосується колегіального органу;

- неузгодженість положень Закону з нормами інших законів, що унеможливлює отримання певних видів інформації з обмеженим доступом (наприклад відомості, що містять таємницю досудового розслідування, інформація, що стосується митної справи чи дані, що становлять банківську таємницю (мається на увазі інформація, якою володіє Національний банк України), чи здійснення ефективного співробітництва з окремими державними органами (наприклад, з Державною службою фінансового моніторингу);

- відсутність системи ранжування та аналізу інформації, що міститься в інформаційно-технічній системі Реєстр декларацій, яка б давала можливість визначати ризики порушення вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів суб’єктами декларування;

- наявність поряд із НАЗК повноважень у Ради суддів України здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності, зокрема, суддів.

У межах реалізації цієї функції Рада суддів України надає роз’яснення щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів у діяльності суддів, хоча Закон України «Про запобігання корупції» чітко визначає це повноваження за НАЗК (ч. 5 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції»), та у деяких випадках[[8]](#footnote-8) Рада суддів України формує альтернативні підходи до правозастосування, що суперечать законодавству[[9]](#footnote-9), проте вигідні суддям. Такі рішення Ради суддів України використовують судді під час розгляду протоколів про адміністративне правопорушення відносно своїх колег (наприклад рішення по справі № 592/7945/20), чим породжується судова практика, орієнтована на безвідповідальність суддів та порушення фундаментального принципу рівності закону.

***Проектом Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки*** передбачено ряд заходів, спрямованих на усунення описаних недоліків системи моніторингу за виконанням актів законодавства щодо конфлікту інтересів, зокрема, удосконалення положень Закону та інших законодавчих актів України, які б надавали змогу отримувати всю необхідну для здійснення моніторингу інформацію, окреслити межі контролю Ради суддів України за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності, зокрема, суддів та визначити чіткий порядок врегулювання конфлікту інтересів судді у разі його виникнення під час здійснення судочинства, запровадження системи ранжування та аналізу інформації, що міститься в інформаційно-технічній системі Реєстр декларацій, прийняття ІТ-продукту «Приховані інтереси» на баланс НАЗК та його налаштування.

**1.3.2. Проблема. Правова регламентація заборон та обмежень на одержання подарунків, участі у певних правовідносинах є недосконалою, не в усіх випадках заборони забезпечені заходами юридичної відповідальності.**

Законодавчо визначені антикорупційні заборони та обмеження, поряд з вимогами щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, є інструментами, які покликані унеможливити або зменшити до мінімуму:

- вплив приватного інтересу посадовця на реалізацію ним службових повноважень (обмеження щодо одержання подарунків, щодо сумісництва);

- використання після звільнення інформації, зв’язків, отриманих на публічній службі, у приватному секторі (обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування).

На сьогодні відповідні правові норми пройшли достатню апробацію, внаслідок чого вже можна обґрунтовано вести мову про їх недостатню ефективність, яка частково пояснюється відсутністю практичного досвіду конструювання відповідних обмежень в Україні, а також внесенням після набрання чинності Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) несистемних змін до норм, що регламентують такі антикорупційні обмеження.

До ключових вад існуючих антикорупційних заборон і обмежень на сьогодні варто віднести такі.

**1.**Стосовно обмеження щодо сумісництва, в частині заборони займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, законодавство встановлює таку заборону, але одночасно не надає визначення поняттю «інша оплачувана діяльність», не встановлює критерії, які б дозволяти зрозуміти зміст такої забороненої діяльності. Наприклад, на практиці можуть виникати проблеми із віднесенням до такої діяльності тієї, за яку платіж ще не надійшов або замаскований як одноразова компенсація.

Встановлення заборони на здійснення діяльності, зміст якої є не чітким і може тлумачитися по різному, зумовлює:

1) дискрецію при прийнятті рішень щодо віднесення тієї чи іншої діяльності до забороненої чи дозволеної як самими службовцями, так і спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції, судами[[10]](#footnote-10);

2) хибне уявлення особи про відсутність порушень антикорупційних обмежень, в той час, коли ознаки порушень мають місце та зумовлюють притягнення особи до відповідальності, та навпаки.

З метою усунення цих негативних наслідків ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки пропонується*** надати юридичної визначеності змісту обмеження щодо сумісництва, зокрема шляхом визначення поняття «інша оплачувана діяльність».

**2.**На сьогодні Законом встановлено абсолютну заборону отримувати подарунки від підлеглих осіб та у зв’язку із здійсненням діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, незалежно від їх вартості (абсолютно заборонені подарунки).

В той же час дозволяється отримувати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність та відповідають вимогам щодо вартості[[11]](#footnote-11).

Таким чином, подарунки, які перевищують максимально дозволену вартість (одноразово чи сукупно) стають автоматично забороненими, навіть якщо отримані як подарунок в межах особистих (дружніх) стосунків в межах певних свят (подій) та не мотивовані посадою службовця або як дипломатичні подарунки.

До того ж суди, розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, пов’язані з порушенням обмежень щодо одержання подарунків, часто не застосовують санкцію до осіб, посилаючись на відсутність зв’язку між отриманим подарунком і здійсненням особою функцій держави чи місцевого самоврядування[[12]](#footnote-12).

Крім того, група держав проти корупції (GRECO) піддавала критиці визначену Законом граничну вартість дозволеного подарунка (до одного прожиткового мінімуму) як занадто високу, порівняно з іншими країнами[[13]](#footnote-13), що вочевидь пов’язано з тим, що обмеження вартості подарунку в першу чергу має застосовуватись до випадків одержання подарунків, які зумовлені посадою службовця та у зв’язку з реалізацією функцій держави, місцевого самоврядування.

З огляду на те, що обмеження щодо одержання подарунку має забезпечувати неможливість впливу на об’єктивність та безсторонність посадовця при виконанні службових обов’язків, зміст існуючих обмежень щодо одержання подарунків виглядає надмірним та потребує удосконалення з метою забезпечення справедливого балансу між приватним та публічним інтересом, що може бути забезпечено, зокрема, шляхом:

- встановлення заборони на прийняття подарунків поза межами своїх посадових обов’язків від особи, щодо якої службовець протягом певного періоду реалізовував повноваження;

- встановлення на певний строк заборони на реалізацію будь-яких повноважень щодо особи, від якої посадова особа приймала подарунки поза межами виконанням своїх посадових обов’язків[[14]](#footnote-14).

Слід зазначити, що недосконалість змісту обмеження щодо одержання подарунків зумовлює зниження дієвості відповідного антикорупційного механізму.

З урахуванням викладеного та з метою вирішення описаної проблеми, у межах реалізації положень Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** пропонуються заходи з перегляду змісту обмеження щодо одержання подарунків та удосконалення відповідних положень Закону, які б забезпечили його практичну ефективність з точки зору запобігання корупції та обмеження впливу приватного інтересу на реалізацію службових повноважень без надмірного втручання у сферу приватного життя службовця.

3. На сьогодні Законом презюмується, що рішення, прийняте посадовцем на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів, незалежно від сплину часу від моменту отримання подарунку.

Це положення спричиняє несправедливі наслідки, оскільки навіть через багато років після отримання такого подарунка рішення може призвести до формального застосування санкцій через конфлікт інтересів, хоча насправді відносини між дарувальником та обдарованим, з огляду на сплив певного строку вже не зумовлюють існування приватного інтересу, як обов’язкової складової конфлікту інтересів.

У зв’язку з цим у межах реалізації положень Антикорупційної стратегії на 2021 – 2025 роки, ***у проекті Державної антикорупційної програми на 2023 – 2025 роки*** пропонується у Законі передбачити період, протягом якого особі забороняється приймати рішення чи вчиняти дії на користь особи, яка надала подарунок[[15]](#footnote-15).

**4.** Недосконалість норм Закону щодо поводження з подарунком або неправомірною вигодою, також викликають проблеми у правозастосуванні, зокрема:

- щодо правил поводження з подарунком, отриманим у нематеріальному вигляді[[16]](#footnote-16) (наприклад, до Національного агентства з питань запобігання корупції надходили звернення щодо роз’яснення порядку поводження з грошовим переказом на банківський рахунок);

- щодо послідовних та вичерпних дій службовця, а також відповідного спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції з виявленим подарунком[[17]](#footnote-17).

З метою вирішення описаних проблем, ***у Державній антикорупційній програмі на
2023 – 2025 роки*** передбачено удосконалення порядку поводження з подарунком або неправомірною вигодою шляхом внесення відповідних змін до Закону, які б стосувалися визначення вичерпних заходів поводження з подарунками, неправомірною вигодою, отриманими у нематеріальному вигляді.

**5.** Також слід наголосити, що не всі антикорупційні обмеження забезпечені відповідним видом відповідальності. Так, порушення обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, не зумовлює негативних наслідків для порушника, а тому сприяє вчиненню нових порушень такого обмеження.

Це відбувається у зв’язку з неможливістю застосування дисциплінарної відповідальності з огляду на специфіку обмеження, яке починає діяти тоді, коли особа вже припинила виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також відсутності адміністративної відповідальності за порушення вказаного обмеження.

Безумовно формальність дії обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконання функцій держави та місцевого самоврядування, яке не забезпечено відповідними заходами відповідальності, позбавляє державу можливості впливу на його дотримання.

***Державною антикорупційною програмою на 2023 – 2025 роки*** передбачено здійснення ґрунтовного аналізу стану справ з метою визначення виду відповідальності за порушення вказаного обмеження, який може бути застосований з огляду на структурований зміст обмеження після припинення посадовцем виконання функцій держави, місцевого самоврядування.

**6.** Несистемні зміни до Закону зумовили ситуацію, за якої з переліку суб’єктів, на яких, зокрема поширюються обмеження щодо запобігання корупції, виключено працівників патронатної служби (радників, помічників тощо), крім деяких, натомість в переважній більшості діяльність таких осіб супроводжується корупційними ризиками.

Так, початкова редакція Закону 2014 року охоплювала політичних радників, помічників народних депутатів і помічників суддів. З ухваленням Закону України «Про державну службу» у 2015 році цим посадам було надано статус «патронатної служби», що не входить до професійної державної служби. Оскільки до Закону України «Про запобігання корупції» не було внесено необхідні зміни, посади патронатної служби вийшли за межі його сфери застосування.

У жовтні 2019 року Законом № 140-IX Верховна Рада України знову запровадила положення, що поширювали сферу застосування Закону України «Про запобігання корупції» на помічників суддів, осіб, які обіймають посади так званої патронатної служби (крім тих, що працюють на безоплатній основі), та керівництво Офісу Президента. Однак уже за кілька місяців (у березні та вересні 2020 року) Верховна Рада знову внесла зміни до цих положень і виключила всіх цих посадових осіб, крім керівництва Офісу Президента, прес-секретаря Президента, уповноважених Президента (посад, подібних до радників Президента за окремими напрямами), помічників і радників Президента, помічників та радників Секретаря Ради національної безпеки і оборони (крім тих, що працюють на безоплатній основі).

Як наслідок таких хаотичних змін Закон містить положення, коли на одних осіб, що займають посади патронатної служби (наприклад, помічники й радники Президента) з огляду на виконувані функції за посадою та достатньо високий рішень корупційних ризиків, поширюється дія антикорупційних обмежень, а на інших з аналогічним набором функцій та ризиків (наприклад, помічники народних депутатів) – ні.

***Державна антикорупційна програма на 2023 – 2025 роки передбачає*** внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо розширення кола осіб, на яких поширюються обмеження, у тому числі, щодо суміщення та сумісництва, входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради організації, що має на меті одержання прибутку.

**1.3.3. Проблема. Діяльність суб’єктів, які здійснюють вплив (лобіювання) на прийняття парламентом рішень, є непрозорою та непублічною.**

Лише Парламент (Верховна Рада України), як єдиний законодавчий орган країни має повноваження ухвалювати закони України. Обсяг сфер суспільного життя, які відповідно до ст. 92 Конституції України визначаються виключно законами України, є всеохоплюючим, а тому забезпечення прозорості законотворчої діяльності Парламенту є надважливою.

Народний депутат є уповноваженим представником українського народу, який постійно має підтримувати зв'язки з виборцями у порядку, встановленому законом, вивчати громадську думку, потреби і запити населення, а у разі необхідності повідомляти про них Верховну Раду України та її органи, вносити пропозиції та вживати в межах своїх повноважень заходи щодо їх врахування в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій.[[18]](#footnote-18)

Тобто, під час своєї депутатської діяльності народному депутатові доводиться комунікувати з широких колом суб’єктів (виборці, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації тощо).

І така комунікація безумовно зумовлює вплив різних суспільних груп на народних депутатів з метою прийняття вигідних для себе рішень (законів) - лобіювання.

Завдяки лобіюванню відбувається конкуренція між різними групами інтересів за використання означеного права. Конкуренція, своєю чергою, підвищує рівень прозорості процесу ухвалення рішень та зменшує потенціал використання при цьому корупційних інструментів.

Але відповідна конкуренція та прозорість можуть мати місце лише у випадку, коли відповідні процедури лобіювання є регламентованими, чіткими та зрозумілими як для як для учасників лобіювання, та і для громадськості.

На сьогодні ніхто не ставить під сумнів існування в українському суспільстві прихованого лобізму. Взаємодія членів Парламенту із заінтересованими сторонами у процесі законотворчої діяльності є непублічною, корумпованою і хаотичною; канали впливу на органи державної влади монополізовані окремими (сильними) групами впливу, а цілий ряд суспільних рухів та організацій не мають можливості донести до Парламенту свої ідеї та інтереси.

Поширеними є випадки зловживань, коли депутати намагаються законодавчо «правильно» врегулювати правила ведення підконтрольного їм бізнесу чи є обґрунтовані підозри, що діють в інтересах фінансово-промислових груп, і на такі випадки неодноразово зверталась увага громадськістю та журналістами.[[19]](#footnote-19)

Існуванню вказаних проблем сприяє відсутність законодавчого регулювання лобістської діяльності. Правове регулювання лобізму дозволить істотно знизити рівень корумпованості процесу взаємодії представників різних груп інтересів з представниками влади, забезпечити гласність і відвертість ухвалення найважливіших державних рішень.

Для вирішення відповідних проблем проектом ***Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки*** передбачено нормативно-правове регулювання діяльності суб’єктів впливу (лобіювання) на парламентарів, публічних службовців та інших осіб, що ухвалюють державні управлінські рішення, яка має бути у правовому полі, відкрита та прозора.

**1.3.4. Проблема. На законодавчому рівні не закріплено стандарти етичної поведінки народних депутатів України, депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування. Існуючі правила етичної поведінки не реалізуються належним чином у зв’язку з невиконанням керівниками повноважень щодо притягнення винних у порушенні таких правил до відповідальності.**

В Україні відсутній єдиний нормативно-правовий акт, який би в цілому урегульовував питання депутатської етики, як на загальнодержавному рівні, так і на рівні місцевому.

На сьогодні норми, які стосуються етичної поведінки як народних депутатів, так і депутатів місцевих рад, виборних осіб місцевого самоврядування, у тому числі обов’язків щодо дотримання відповідних норм, містяться у різних законах: Конституція України, Закони України «Про запобігання корупції», «Про статус народного депутата України», «Про Регламент Верховної Ради України», «Про статус депутата місцевої ради», «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Положення Закону України «Про статус народного депутата України», які стосуються загальновизнаних норм моралі та дисципліни народних депутатів переважно мають декларативний характер і не передбачають реальних санкцій за їх порушення.

Сфера дії Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» поширюється лише на поведінку депутатів під час пленарних засідань, залишаючи без уваги засідання комітетів, офіційні заходи, контакти з пресою тощо.

Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» визначено правила депутатської етики, однак не передбачено заходи впливу щодо тих депутатів місцевих рад, які порушують ці правила.

З огляду на те, що народні депутати, депутати місцевих рад, виборні посадові особи місцевого самоврядування є представниками народу та обрані для представлення інтересів виборців, дотримання ними етичних правил поведінки протягом строку реалізації своїх представницьких повноважень має важливе значення для формування довіри та підтримки виборців до таких осіб. Це забезпечує встановлення зворотного зв’язку між суспільством та його обранцями.

Варто відмітити, що політичні партії (з числа членів яких наполовину формується склад Верховної Ради України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, районних, міських, районних у містах рад) традиційно вважаються інститутом, рівень довіри населення України до якого низький. Показовими з огляду на це є результати соціологічного дослідження,проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно з Київським міжнародним інститутом соціології у червні 2021 року[[20]](#footnote-20). Найбільш поширеними причинами недовіри до партій є корумпованість партій, залежність партій від олігархів та *низький рівень політичної культури партійців*.

Крім цього, результати всеукраїнського соціологічного опитування, проведеного громадською організацією «Інститут соціальних технологій «Соціополіс» у 2017 році, засвідчили негативну оцінку суспільством дотримання депутатами Верховної Ради України поточного, на час проведення опитування, восьмого скликання, норм депутатської етики[[21]](#footnote-21).

Стан справ з дотриманням етичних правил народними та місцевими депутатами з огляду, у тому числі, на загальну міжнародну тенденцію кодифікації правих етичної поведінки парламентарів, зумовлює необхідність розробки змістовних та дієвих кодексів етичної поведінки.

Необхідність прийняття кодексів (правил) поведінки державних посадових осіб передбачено, зокрема, Конвенцією ООН проти корупції[[22]](#footnote-22), необхідність існування такого кодексу для народних депутатів України передбачено VII рекомендацією Групи держав проти корупції (GRECO) в межах четвертого раунду оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів»[[23]](#footnote-23).

Також варто зазначити, що законодавство не містить дієвих механізмів юридичного впливу на народних депутатів, депутатів місцевих рад та виборних посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог професійної етики, що зумовлює повторні порушення вказаними суб’єктами відповідних норм.

Тому окрім необхідності кодифікації етичних норм важливою запорукою громадської довіри до народних обранців є впровадження належного механізму моніторингу та забезпечення виконання відповідних правил етичної поведінки, що, зокрема, передбачає подання та розгляд скарг, визначає санкції за порушення правил етичної поведінки, порядок їх застосування[[24]](#footnote-24).

Рекомендація щодо необхідності ухвалення Кодексу етики народного депутата також була висловлена за результатами роботи у 2015-2016 роках спеціальної Місії Європейського парламенту[[25]](#footnote-25).

З метою імплементації Рекомендацій Місії Європейського Парламенту прийнято постанову Верховної Ради України «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17.03.2016 № 1035-VIII). Верховною Радою України визнано зазначені рекомендації.

Розпорядженням Голови Верховної Ради України від 24.11.2021 № 431 утворено Робочу групу з підготовки комплексних законодавчих пропозицій щодо внесення змін до законів України у сфері парламентського права, завдання якої полягає у напрацюванні пропозицій щодо змін законодавства у сфері парламентського права та реалізації Рекомендацій Європейського Парламенту, визнаних як основу для внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України.

У межах зазначеної Робочої групи функціонує Робоча підгрупа по розробці Етичного кодексу та статусу народних депутатів, яка працює над виробленням систематизованих, дієвих правив етичної поведінки народних депутатів України, які охоплюють всі сфери їх професійної діяльності. Процес роботи з розробки правил етичної поведінки народних депутатів України у межах Робочої групи триває. З огляду на викладене, проектом ***Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки*** передбачено заходи щодо забезпечення участі НАЗК у роботі Робочої підгрупи по розробці Етичного кодексу та статусу народних депутатів, наданні їй зауважень та консультацій, , уніфікації відповідних правих етичної поведінки для депутатів місцевих рад та виборних осіб місцевого самоврядування та запровадження механізмів притягнення до відповідальності за їх порушення.

Окрім виборних осіб, обов’язок дотримуватися правил етичної поведінки покладено і на інших посадовців, більшу частину з яких становлять державні службовці.

Порушення правил етичної поведінки державних службовців відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» визначається дисциплінарним проступком, а забезпечення службової дисципліни, зокрема, вжиття заходів для додержання державними службовцями правил етичної поведінки покладено на керівника державної служби (ст. 63 Закону України «Про державну службу»).

Керівник державної служби, який в установленому Законом України «Про державну службу» порядку не вжив заходів для притягнення підпорядкованого йому державного службовця до дисциплінарної відповідальності за вчинений дисциплінарний проступок, а також не подав матеріали про вчинення державним службовцем адміністративного проступку, корупційного або пов’язаного з корупцією правопорушення, кримінального правопорушення до органу, уповноваженого розглядати справи про такі правопорушення, несе відповідальність згідно із законом[[26]](#footnote-26).

Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування[[27]](#footnote-27) передбачено, що керівники державних органів, органів місцевого самоврядування чи їх структурних підрозділів у разі виявлення чи отримання повідомлення про порушення відповідних правил в межах своєї компетенції відповідно до законодавства зобов’язані вжити заходів щодо припинення виявленого порушення, усунення його наслідків та притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності, а у випадках виявлення ознак кримінального або адміністративного правопорушення також поінформувати спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції.

У багатьох випадках, коли питання стосується необхідності здійснення відомчого контролю за дотриманням державним службовцем правил етичної поведінки, керівник державної служби надсилає інформацію, яка потребує перевірки, до НАЗК, хоча інструменти для ініціювання розслідування фактів можливого порушення правил етичної поведінки державних службовців та можливість притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця належать до сфери повноважень саме керівника державної служби.

З метою неухильного дотримання правил етичної поведінки державними службовцями проектом ***Державної антикорупційної програми на 2023 - 2025 роки*** передбачено заходи з визначення чітких механізмів відомчого контролю за дотриманням правил етичної поведінки суб’єктами дотримання відповідних правил, а також шляхи реалізації відповідальності керівників за відсутність реагування на виявлені факти грубого порушення антикорупційного законодавства.

1. Див.: Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів (с. 12 – 13) – Режим доступу: https://cutt.ly/dCfSV2y. [↑](#footnote-ref-1)
2. Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) – Режим доступу: https://rm.coe.int/16805e2e52 [↑](#footnote-ref-2)
3. Див.: рішення судів у відповідних справах – Режим доступу: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99443636>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/100037256>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96810560>. [↑](#footnote-ref-3)
4. Позиція Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення пов’язані з корупцією» від 22.05.2017 – Режим доступу: https://zib.com.ua/files/Golovam\_apeliacijnih\_sudiv\_vid\_2205\_2017.pdf [↑](#footnote-ref-4)
5. G20 High-Level Principles for Preventing and Managing ‘Conflict of Interest’ in the Public Sector. 2018 (с. 2) – Режим доступу: https://tinyurl.com/yb2qbkyh [↑](#footnote-ref-5)
6. Див.: Аналітичний звіт за результатами оцінювання ефективності застосування законів України про конфлікт інтересів (с. 15 – 16) – Режим доступу: https://cutt.ly/dCfSV2y. [↑](#footnote-ref-6)
7. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи. [↑](#footnote-ref-7)
8. У рішенні від 07.09.2017 № 46 Рада суддів України наштовхую суддів приймати рішення в умовах конфлікту інтересів. У п. 5 цього рішенні Рада суддів України зазначає, що якщо за результатом розкриття суддею інформації про наявність у нього приватного інтересу йому не заявлено відвід, конфлікт інтересів вважається врегульованим. У п. 6 рішення від 07.09.2017 № 46 Рада суддів України відзначила, що порушення правил відводу або самовідводу може бути підставою для притягнення судді до дисциплінарної відповідальності відповідно до ст. 106 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». При цьому складання уповноваженими державними органами протоколів про притягнення судді до адміністративної відповідальності за порушення правил відводу або самовідводу у зв’язку з конфліктом інтересів у розгляді певних справ містить ознаки втручання у діяльність судді щодо здійснення правосуддя. [↑](#footnote-ref-8)
9. Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» суддям заборонено приймати рішення в умовах реального конфлікту інтересів, а процесуальним законодавством визначено обов’язок судді заявити самовідвід у разі якщо він прямо чи побічно заінтересований у результаті розгляду справи. Відтак, єдиним способом врегулювання конфлікту інтересів судді під час розгляду справи, який може забезпечити об’єктивний та неупереджений розгляд справи, є самовідвід. [↑](#footnote-ref-9)
10. Дискреція, як відомо, може зумовлювати корупційні ризики на будь-якому етапі прийняття відповідного рішення. [↑](#footnote-ref-10)
11. Один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка (одноразово), не більше двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня року, в якому прийнято подарунки (сукупна вартість подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року). [↑](#footnote-ref-11)
12. Див.: рішення судів – Режим <https://reyestr.court.gov.ua/Review/94084731>; <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91551846> [↑](#footnote-ref-12)
13. Див.: Другий звіт-самооцінку відповідності за результатами четвертого раунду оцінювання Greco від 03.12.2021 (с. 8)– Режим доступу https://rm.coe.int/-89-greco-29-3-2021-/1680a64ea4) [↑](#footnote-ref-13)
14. Див.: Закон Латвії про запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців – Режим доступу: https://likumi.lv/ta/en/en/id/61913 [↑](#footnote-ref-14)
15. Аналогічні норми містяться у антикорупційному законодавстві деяких іноземних держав, наприклад, Латвії. [↑](#footnote-ref-15)
16. До Національного агентства з питань запобігання корупції надходили звернення щодо роз’яснення порядку поводження з грошовим переказом на банківський рахунок з огляду на те, що Закон України «Про запобігання корупції» не врегульовує відповідні випадки. [↑](#footnote-ref-16)
17. На практиці були випадки, коли після виявлення подарунка на робочому місці в органі державної влади складався акт та відповідний подарунок (грошові кошти) передавався до Національного агентства з питань запобігання корупції як одного з спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції, однак Закон України «Про запобігання корупції» не визначає подальші кроки поводження з таким подарунком. [↑](#footnote-ref-17)
18. Див.: Закон України «Про статус народного депутата України» (статті 7, 24) - режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12#Text [↑](#footnote-ref-18)
19. Див.: <https://cutt.ly/bVez9gX>, <https://cutt.ly/3VexKt2>, <https://cutt.ly/sVex1gp> [↑](#footnote-ref-19)
20. Недовіру політичним партіям висловлено 72.4 % опитаних респондентів. З результатами соціологічного опитування можливо ознайомитися за посиланням: https://cutt.ly/wVvirMu. [↑](#footnote-ref-20)
21. Понад половина опитаних (54,2%) оцінили рівень дотримання народними депутатами норм депутатської етики в 1 бал за 5-бальною шкалою, тобто, на їхню, думку народні депутати повністю не дотримувалися етичних норм. Результати опитування доступні за посиланням: <https://cutt.ly/3VvsF76> (стор. 15). [↑](#footnote-ref-21)
22. Див.: ст. 8 Конвенції ООН проти корупції за посиланням: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\_c16#Text; [↑](#footnote-ref-22)
23. Див.: Звіт за результатами оцінки в межах Четвертого раунду оцінювання «Запобігання корупції серед народних депутатів, суддів та прокурорів», стор. 70, доступний за посиланням: https://cutt.ly/bVmmgyb [↑](#footnote-ref-23)
24. Існує три моделі систем моніторингу та забезпечення виконання відповідних кодексів етичної поведінки: 1) модель саморегулювання з боку парламенту (наприклад, в Ірландії та Польщі), 2) модель спільного регулювання (наприклад, у Франції та Великобританії), та 3) модель зовнішнього регулювання (як у Сполучених Штатах). [↑](#footnote-ref-24)
25. Див: Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України за посиланням: <https://cutt.ly/cVvzDWK>. [↑](#footnote-ref-25)
26. Див.: ч. 4 ст. 63 Закону України «Про державну службу». [↑](#footnote-ref-26)
27. Затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158 зареєстрованих в Міністерстві юстиції України 31.08.2016 за № 1203/29333 (зі змінами). [↑](#footnote-ref-27)