

ЩОДО НОВИХ ПІДХОДІВ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

NEW APPROACHES TO LEGISLATIVE REGULATION OF PREVENTION OF CORRUPTION

Усенко Р.А.,
к.ю.н., директор*Департамент конституційного, адміністративного
та соціального законодавства Міністерства юстиції України*

Сучасна антикорупційна політика в Україні вимагає розробки додаткових правових механізмів боротьби з корупцією у першу чергу на вищих шаблях влади. Такі механізми мають органічно поєднувати як жорсткі заходи, що передбачають застосування юридичної відповідальності так і впровадження норм, що мають визначити етичні принципи діяльності політичних діячів та державних службовців.

Визначення діяльності політичних діячів та державних службовців як діяльності на яку окрім заходів юридичної відповідальності мають поширюватись і обов'язки по дотриманню так званих правил етики є питанням давно обговорюваним. У вітчизняному законодавстві вже були приклади на рівні окремого закону визначити етичні норми для державних службовців та політичних діячів.

Варто згадати прийнятий Верховною Радою України Закон України від 17 травня 2012 року № 4722-VI «Про правила етичної поведінки», який визначав керівні норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм. Суб'єктами, на яких поширювалась дія цього Закону, були особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування і практично включали посадових осіб всіх гілок влади в Україні.

Разом з тим, зазначений Закон України було визнано таким, що втратив чинність, у зв'язку з прийняттям Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції», розділ VI «Правила етичної поведінки» якого включив у себе розглядувані норми.

Також слід зазначити, що на сьогодні існує практика затвердження державними органами влади власних актів, що стосуються питань унормування правил етичної та добросесної поведінки. Наприклад, Кодекс професійної етики та поведінки працівників прокуратури, схвалений Всеукраїнською конференцією працівників прокуратур 28 листопада 2012 року, Етичний кодекс посадових осіб Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України, затверджений наказом Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України від 8 серпня 2012 року № 144, Кодекс добросесної поведінки державних службовців центрального апарату Укравтодору та посадових осіб юридичних осіб публічного права, які належать до сфери його управління, затверджений наказом Державного агентства автомобільних доріг України від 03 липня 2015 року № 150, тощо.

Основною ознакою актів, що передбачають вказані правила поведінки, є, як правило, декларативний характер норм які вони містять. Як відомо, норми, які позбавлені механізму захисту засобами юридичної відповідальності не є правовими нормами у класичному розумінні. З огляду на це, законодавцю при розробці вказаних правил варто, за можливості, максимально забезпечити нормативні конструкції вказаних актів імперативними нормами з відповідними механізмами їх захисту.

Однією з таких спроб законодавчого врегулювання правил етики публічних діячів є розроблений Міністерством юстиції України проект Закону України «Про правила добросесності політичного діяча» (далі – проект Закону). Цей закон має врегулювати основні засади діяль-

ності політичного діяча, яка має спрямовуватись на захист публічних інтересів та його відмову від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих політичному діячу повноважень.

Проектом Закону до політичних діячів пропонується віднести:

1) Голову Верховної Ради України, його Першого заступника та заступника, народних депутатів України, Голову Верховної Ради Автономної Республіки Крим;

2) Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України, міністрів, перших заступників міністрів, заступників міністрів та заступників міністрів – керівників апарату, Голову Ради Міністрів Автономної Республіки Крим;

3) Главу Адміністрації Президента України, його Першого заступника та заступників;

4) сільських, селищних, міських голів, голів районних, районних у містах, обласних рад.

Певне критичне сприйняття може викликати занадто розширений перелік політичних діячів, що відбулося за рахунок включення посадових осіб органів місцевого самоврядування. Така необхідність була викликана посиленням впливу вказаних категорій публічних службовців, що відбувається в наслідок сучасної політики децентралізації. З передачею функції на місця є логічним посилення політичної відповідальності та контролю за діяльністю суб'єктів, яким такі функції передаються.

Аналізуючи розділ II проекту Закону, що визначає основні засади та принципи добросесності політичного діяча, варто відмітити «традиційний» перелік вказаних принципів, до яких належать законність, соціальна справедливості та недискримінація, прозорість, гідна поведінка, формування довіри до влади, запобігання марнотратству, недопущення конфлікту інтересів.

Принципові новели у законодавстві України містить розділ III проекту Закону, яким передбачено заходи контролю за дотриманням правил добросесності.

Так, відповідно до проекту Закону, політичні діячі зобов'язані забезпечити ведення обліку інформації про проведені зустрічі, перемовини та телефонні розмови.

Так, наприклад, народні депутати мають звітувати про комунікацію з іншими політичними діячами та керівниками державних та комунальних підприємств, установ, організацій, суб'єктами підприємницької діяльності або їх уповноваженими особами.

Глава Адміністрації Президента України, його Перший заступник та заступники зобов'язані забезпечити ведення обліку інформації про всі зустрічі, перемовини, телефонні розмови з іншими політичними діячами які визначені проектом Закону, а також про комунікації з керівниками центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України та їх заступниками, керівниками державних та комунальних підприємств, установ, організацій, суб'єктами підприємницької діяльності або їх уповноваженими особами.

Обліку підлягають відомості про дату, місце, прізвище, ім'я та по-батькові, назву посад учасників, а також мету, предмет та форми зустрічей, перемовин, телефонних розмов.

Політичний діяч, на думку якого, під час зустрічей, перемовин, телефонних розмов від нього вимагали вчинити

незаконні дії, поводитися неетично чи неналежним чином, у том числі, неефективно, повинен публічно повідомити про порушення норм доброчесності суб'єктами, на яких поширюється дія цього Закону.

Також, вимагається ведення обліку інформації про факти використання матеріальних та нематеріальних активів, наданих за рахунок фізичних чи юридичних осіб. Зокрема, політичний діяч, який у службових цілях використовує транспортні засоби, майно, інші матеріальні та нематеріальні активи, надані за рахунок фізичних чи юридичних осіб, зобов'язаний забезпечити ведення обліку фактів такого використання.

Проектом Закону запропоновано встановити дієві правові гарантії реалізації громадського контролю за діяльністю політичних діячів. Так, за запитом на інформацію політичний діяч зобов'язаний надавати відомості щодо предмету та мети зустрічі, перемовин, телефонних розмов, складу учасників тощо (крім інформації з обмеженим

доступом), а також стосовно фактів використання транспортних засобів, майна, інших матеріальних та нематеріальних активів, наданих за рахунок фізичних чи юридичних осіб у службових цілях, в порядку, установленому Законом України «Про доступ до публічної інформації».

У разі виявлення розбіжностей щодо змісту відомостей наданих за запитом на публічну інформацію та інформацією, отриманою з інших публічних (відкритих) джерел, політичний діяч зобов'язаний на вимогу запитувача інформації надати пояснення щодо таких розбіжностей.

Підсумовуючи вищевказаний аналіз проекту Закону варто зазначити, що подальші кроки законодавчого удосконалення механізмів по боротьбі з корупцією мають, на нашу думку, включати і відповідні правила етичної поведінки політичних діячів. Принциповим у даному випадку є відшукання нових підходів контролю за діяльністю політичних діячів та відхід від практики використання декларативних норм у законодавчих актах.