

ВИСНОВОК

Національного агентства з питань запобігання корупції
щодо проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про
запобігання корупції» (щодо сумісництва)»
(внесений до Верховної Ради України народним депутатом України
Ткаченком О.М., реєстр. № 2755 від 16.01.2020)¹

Національне агентство з питань запобігання корупції опрацювало проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» (щодо сумісництва)» (далі – законопроект) і зазначає таке.

1. Закон України «Про запобігання корупції» встановлює обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності та вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю підприємств чи корпоративних прав для відповідних категорій осіб, наділених владними повноваженнями.

Необхідність встановлення вказаних обмежень та вимог зумовлена високими корупційними ризиками, що виникають в умовах наявності у осіб, що реалізують функції держави або місцевого самоврядування, *приватного інтересу у сфері здійснення їх владних повноважень*, що може:

- вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття ними рішень, або на вчинення чи невчинення певних дій під час реалізації їх повноважень;
- спричинити використання наданих їм службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди.

Передумовами та базовими стандартами для встановлення зазначених законодавчих обмежень та вимог стали міжнародно-правові принципи, закріплені в основоположних міжнародно-правових актах, спрямованих на запобігання і протидію корупції.

Одним із ключових документів, який визначає стандарти, що повинні використовувати держави-учасниці для побудови національних механізмів запобігання та протидії корупції, є Конвенція ООН проти корупції, ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V (далі – Конвенція ООН).

Зокрема, відповідно до положень ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН кожна Держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які *сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів*.

Згідно із положеннями ч. 2 ст. 8 Конвенції ООН кожна Держава-учасниця прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки державних посадових осіб для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій.

Рекомендація № R (2000) 10 від 11.05.2000, прийнята на 106 сесії Комітету міністрів Ради Європи, стосовно імплементації міжнародних стандартів у кодекси поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, закріплює такі

¹ Висновок підготовлено головним спеціалістом відділу формування, координації та моніторингу антикорупційної політики Департаменту антикорупційної політики Єрмоленком Р.І. та керівником Департаменту антикорупційної політики Калмиківим Д.О.

критерії обмежень, що мають застосовуватись при регламентації їх статусу в національних правових системах: **особа, уповноважена на виконання функцій держави, не повинна брати участь у будь-яких діях чи угодах, займати будь-яку посаду чи здійснювати функцію на платній чи безоплатній основі, яка є несумісною або перешкоджає належному виконанню її обов'язків.**

Норми, спрямовані на встановлення відповідних законодавчих обмежень, імplementовані безпосередньо у Конституцію України. Зокрема, відповідно до ч. 2 ст. 42 Конституції України підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом¹. Згідно із п. 12 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби².

Згідно із законами, які визначають статус *осіб рядового складу державної кримінально-виконавчої служби та поліцейських*, на таких осіб поширюється дія вимог та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції»³. Крім того, у ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію» безпосередньо встановлено, що поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої⁴.

2. Наразі вимоги щодо обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності та вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю підприємств чи корпоративних прав не поширюються лише на тих осіб, які **займають посади на тимчасовій основі** (у тому числі виборні) або **не наділені владними повноваженнями** (виконують допоміжні чи консультативно-дорадчі функції)⁵.

Законопроект пропонується виключити встановлені Законом України «Про запобігання корупції» обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а також вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав для *осіб рядового складу державної кримінально-виконавчої служби, осіб рядового складу органів та підрозділів цивільного захисту та поліцейських* (зміни до ч. 2 ст. 25 та ч. 6 ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції»)⁶.

¹ Таким чином, у Конституції України закріплено імперативну норму, яка вимагає встановлення зазначених обмежень відповідними законами.

² У пояснювальній записці до законопроекту як обґрунтування необхідності його прийняття стверджується, що обмеження, встановлені у ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», стосовно відповідних суб'єктів (пожежників, поліцейських, працівників підрозділів цивільного захисту) призводять до звуження їх конституційних, зокрема трудових, прав. Зазначене твердження не відповідає положенням Конституції України, оскільки такі обмеження прямо випливають зі змісту ст. 42 Конституції України.

³ Див.: ч. 1 ст. 61 Закону України «Про Національну поліцію» та абз. 3 ч. 8 ст. 14 Закону України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України».

⁴ Необхідно зауважити, що законопроект не вносить змін до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію» і, відповідно, суперечить її положенням.

⁵ Відповідно до ч. 2 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», до таких осіб належать депутати місцевих рад (що здійснюють свої повноваження на тимчасовій основі), присяжні, помічники-консультанти народних депутатів України, працівники секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівники секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

Згідно з ч. 6 ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції» до таких осіб належать депутати місцевих рад (що здійснюють свої повноваження на тимчасовій основі), особи, які входять як незалежні члени до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства, державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі, помічники-консультанти народних депутатів України, працівники секретаріатів Голови Верховної Ради України, Першого заступника Голови Верховної Ради України та заступника Голови Верховної Ради України, працівники секретаріатів депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України.

⁶ Необхідно зауважити, що особи рядового складу органів та підрозділів цивільного захисту не є суб'єктами, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», тому виведення таких осіб з-під дії його норм позбавлене сенсу.

Утім, на відміну від вищезазначених встановлених законом винятків, особи рядового складу державної кримінально-виконавчої служби та поліцейські є особами, уповноваженими на виконання функцій держави на постійній основі, і не належать до виборних посад.

Більше того, особи рядового складу державної кримінально-виконавчої служби та поліцейські *наділені владними повноваженнями, які характеризуються високим ступенем відповідальності*, оскільки пов'язані з попередженням та припиненням кримінальних і адміністративних правопорушень, проведенням досудового розслідування (у тому числі корупційних кримінальних правопорушень), провадженням у справах про адміністративні правопорушення (у тому числі пов'язаних з корупцією), здійсненням контрольних-наглядових функцій, обмеженням свободи осіб, застосуванням примусу, фізичної сили, зброї та спецзасобів у відповідних випадках.

Скасування обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності та вимог до таких суб'єктів щодо запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю підприємств чи корпоративних прав призведе до виникнення у таких осіб приватного інтересу у сфері здійснення їх повноважень, що може вплинути на об'єктивність та/або неупередженість прийняття ними рішень, вчинення/невчинення певних дій під час реалізації своїх повноважень, а також обумовить ризики зловживання зазначеними посадовими особами наданими їм службовими повноваженнями та пов'язаними з ними можливостями з метою одержання неправомірної вигоди.

Узагальнюючий висновок: законопроект:

- не відповідає міжнародним стандартам і міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері запобігання і протидії корупції та не враховує рекомендацій міжнародних інституцій у відповідній сфері;

- суперечить Конституції України та Закону України «Про Національну поліцію»;

- створює законодавчі передумови виникнення конфлікту інтересів у діяльності осіб рядового складу державної кримінально-виконавчої служби, осіб рядового складу органів та підрозділів цивільного захисту, а також поліцейських під час реалізації ними своїх повноважень;

- створює підвищені корупційні ризики використання зазначеними посадовими особами наданих їм службових повноважень та пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди.

**Керівник Департаменту
антикорупційної політики**

Дмитро КАЛМИКОВ