УДК 342.951

ПАСТУХ І.Д.

ОСОБЛИВОСТІ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ДЕРЖАВНОЇ ПРИКОРДОННОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулюють порядок повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України. Звертається увага на недосконалості такого порядку. Визначаються конкретні пропозиції до законодавства по їх усуненню.

Ключові слова: *конфлікт інтересів, центральні органи виконавчої влади, Державна прикордонна служба України, повідомлення про конфлікт інтересів, врегулювання конфлікту інтересів.*

Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов, регулирующих порядок уведомления о конфликте интересов и его урегулирование в деятельности военнослужащих Государственной пограничной службы Украины. Обращается внимание на несовершенство такого порядка. Определяются конкретные предложения в законодательство по их устранению.

Ключевые слова: *конфликт интересов, центральные органы исполнительной власти, Государственная пограничная служба Украины, сообщение о конфликте интересов, урегулирование конфликта интересов.*

The article is devoted to the analysis of normative and legal acts regulating the order of notification of a conflict of interests and its settlement in the activities of servicemen of the State Border Service of Ukraine. Attention is drawn to the imperfection of this order. Specific proposals are proposed in the legislation on their elimination.

Key words: *conflict of interests, central bodies of executive power, State Border Service of Ukraine, report on conflict of interests, conflict of interest settlement.*

Вступ. У ст. 2 Закону України «Про запобігання корупції» зазначено, що відносини, які виникають у сфері запобігання корупції, регулюються Конституцією України, міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цим та іншими законами, а також прийнятими на їх виконання іншими нормативно-правовими актами. Водночас деякі положення діючого законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України, з одного боку, не знайшли свого відображення у відповідних нормативно-правових актах, з іншого – запроваджують спеціальні процедури вирішення конфліктів інтересів, що можуть створювати ситуації корупційних ризиків у їхній діяльності.

Постановка завдання. З огляду на викладене метою статті є визначення на основі аналізу діючого законодавства, наукових поглядів учених конкретних заходів щодо усунення прогалин і колізій правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів і його врегулювання в діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України.

Результати дослідження. Варто констатувати низьку активність науковців і практиків стосовно дослідження проблем врегулювання конфлікту інтересів. Серед праць, присвячених означеному питанню, можна виділити таких авторів, як: Т. Василевська, В. Галунько, О. Єщук, О. Онищук, С. Рівчаченко, О. Токар-Остапенко. Загалом проблемами протидії корупції займалися В. Александров, В. Колпаков, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та інші науковці. Водночас питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України спеціально не досліджувались.

© ПАСТУХ І.Д. – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу (Національна академія внутрішніх справ)

Відповідно до положень Закону «Про Державну прикордонну службу України» [1] на цей правоохоронний орган спеціального призначення покладаються завдання щодо забезпечення недоторканності державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні. Основними функціями Держприкордонслужби визначено такі: 1) охорона державного кордону України на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах з метою недопущення незаконної зміни проходження його лінії, забезпечення дотримання режиму державного кордону та прикордонного режиму; 2) здійснення в установленому порядку прикордонного контролю і пропуску через державний кордон України та до тимчасово окупованої території і з неї осіб, транспортних засобів, вантажів, а також виявлення і припинення випадків незаконного їх переміщення; 3) охорона суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та контроль за реалізацією прав і виконанням зобов'язань у цій зоні інших держав, українських та іноземних юридичних і фізичних осіб, міжнародних організацій; 4) ведення розвідувальної, інформаційно-аналітичної та оперативно-розшукової діяльності в інтересах забезпечення захисту державного кордону України; 5) участь у боротьбі з організованою злочинністю та протидія незаконній міграції на державному кордоні України та в межах контрольованих прикордонних районів; 6) участь у заходах, спрямованих на боротьбу з тероризмом, а також припинення діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), організованих груп і злочинних організацій, що порушили порядок перетинання державного кордону України та інші.

Також Закон містить низку норм права, що стосуються необхідності дотримання законодавства у сфері запобігання корупції, зокрема, щодо проведення спеціальної перевірки в порядку, встановленому Законом України «Про запобігання корупції», стосовно осіб, які претендують на службу в Держприкордонслужбі; подання за місцем майбутньої служби до призначення на відповідну посаду декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; зобов'язання повідомити керівництву органу чи підрозділу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі чи підрозділі близьких їм осіб та деякі інші. Крім того, зазначається, що «на службу в Державній прикордонній службі України не може бути прийнята особа, на яку протягом останнього року накладалося адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення». З цього приводу варто зауважити, що сьогодні ситуація, при якій на особу накладається адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення, є юридично неможливою, оскільки відповідно до абзацу 5 ч. 1 ст. 1 Закону «Про запобігання корупції» [2] корупційним правопорушенням визнається діяння, що містить ознаки корупції, за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність. Тобто адміністративна відповідальність за корупційне правопорушення з 26 квітня 2015 р. (день набуття чинності Закону) не встановлена. У даному випадку треба вести мову про правопорушення, пов'язане з корупцією, як діяння, що не містить ознак корупції, але порушує встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та / або цивільно-правову відповідальність. Тому дане положення Закону потребує приведення до сучасних реалій антикорупційного законодавства.

Окремо варто звернути увагу на два положення Закону «Про Державну прикордонну службу України»: перше – стосується загального правила, що на військовослужбовців Держприкордонслужби, крім військовослужбовців строкової служби, курсантів військових навчальних закладів, курсантів факультетів, кафедр і відділень військової підготовки, поширюються інші вимоги та обмеження, встановлені Законом України «Про запобігання корупції»; друге, навпаки, вводить спеціальне регулювання стосовно дотримання вимог конфлікту інтересів: «у разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень військовослужбовці Державної прикордонної служби України зобов'язані негайно доповісти про це своєму безпосередньому начальникові. Безпосередній начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством» (ст. 14-1).

Розглянемо, як дане питання урегульовано Законом «Про запобігання корупції». Варто зауважити, що він не містить загального поняття конфлікту інтересів, а зміст цього явища пропонується визначати з огляду на законодавчо визначені види конфліктів інтересів: потенційний і реальний. Потенційний конфлікт інтересів визначається як наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій

під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів має місце за наявності суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ч. 1 ст. 1 Закону).

Також у Законі визначено заходи по запобіганню конфліктів інтересів та алгоритми дій осіб, які про них повідомляють, відповідні дії керівників щодо їх вирішення. Так, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також осіб, які прирівнюються до такої категорії осіб, покладено обов'язки щодо вжиття заходів по недопущенню виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Крім того, Закон зобов'язує зазначених осіб повідомляти не пізніше ніж наступного робочого дня з моменту, коли вони дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі — Національному агентстві України з питань запобігання корупції чи іншому, визначеному законом, органі або колегіальному органі, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів. З цього приводу варто зазначити, що для військовослужбовців Держприкордонслужби встановлений значно коротший строк повідомлення про конфлікт – негайно. І такий строк може бути встановлений з огляду на специфіку проходження мілітаризованої служби, а також включення до антикорупційного законодавства інших, крім Закону «Про запобігання корупції», нормативно-правових актів. По-іншому треба підходити до визначення адресату повідомлення про конфлікт. Для Держприкордонної служби він визначений однозначно – доповісти про це своєму безпосередньому начальникові. Відповідно до ст. 6 Закону Державна прикордонна служба України має таку загальну структуру: 1) центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону; 2) територіальні органи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону. Керівництво Держприкордонслужбою та діяльністю центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони державного кордону, здійснює Голова Державної прикордонної служби України, якого призначає на посаду Президент України за поданням Прем'єр-міністра України та припиняє його повноваження на цій посаді. Голова Державної прикордонної служби України має заступників, які призначаються Президентом України за поданням Голови Державної прикордонної служби України. Водночас аналіз положень ст. 116 Конституції та ст. 19 Закону «Про центральні органи виконавчої влади» свідчить про те, що всі без винятку керівники центральних органів виконавчої влади, їхні заступники призначаються на посаду та звільняються з посади Кабінетом Міністрів України. Подібна норма закріплена й у Положенні про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533 [3]. Де-юре у даному випадку маємо колізію норм Конституції і законів, що визначають повноваження різних суб'єктів влади на призначення керівника Адміністрації Держприкордонслужби. Де-факто діючий керівник Держприкордонслужби всупереч положенням Основного Закону призначений на посаду Президентом України (див. Указ Президента України від 25 липня 2017 р. № 195/2017).

Дана ситуація розглядається автором не з точки зору нагальної проблеми безсистемності та неузгодженості внесення змін до діючого законодавства, а з позиції повідомлення про конфлікт інтересів, що може мати місце в діяльності Голови Адміністрації Держприкордонслужби. Відповідно до структури розглядуваного нами правоохоронного органу він є єдиноначальним. Якщо переважна більшість військовослужбовців можуть виконувати положення вище згаданої ст. 14-1 Закону щодо повідомлення про конфлікт інтересів своєму безпосередньому начальникові, то стосовно такого повідомлення з боку керівника Держприкордонслужби виникають певні проблеми, оскільки безпосереднього керівника для такої посадової особи розглядуваний закон не визначає.

Розглядаючи заходи щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, варто звернути увагу на положення ст. 35 Закону «Про запобігання корупції», яка присвячена особливостям врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, у ч. 1 цієї статті зазначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу

Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних і районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб і засади організації відповідних органів. Для керівника Адміністрації Держприкордонслужби таким нормативно-правовим актом є Закон «Про Державну прикордонну службу України», який питання повідомлення про конфлікт інтересів, зважаючи на положення ст. 14-1, не врегулював.

Водночас у ч. 6 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» містяться норми, які вказують на те, що в разі виникнення в керівника центрального органу виконавчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше ніж наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, крім керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, який зобов'язаний поінформувати у вказаному випадку Кабінет Міністрів України. За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їхньою реалізацією. Інших положень щодо врегулювання конфліктів інтересів у діяльності таких керівників Закон не містить. Тобто можна констатувати, що Закон чітко прописує тільки порядок повідомлення про конфлікт інтересів відповідного міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади. Водночас, яких саме заходів має вживати міністр для врегулювання конфлікту інтересів, якими нормативними актами треба керуватися, Закон не визначає.

Відповідно до Схеми спрямування й координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442, через Міністра внутрішніх справ спрямовується й координується діяльність Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України.

Відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 р. № 878 Положення Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. Серед повноважень Міністра внутрішніх справ відсутні ті, що стосуються обов'язку прийняття рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів керівника центрального органу виконавчої влади, який звернувся з відповідним повідомленням, та здійснення контролю за його реалізацією. З огляду на це положення ст. 14-1 Закону «Про Державну прикордонну службу України» не відповідають вимогам законодавства і, як наслідок, потребують відповідних змін.

Ще одним проблемним питанням порушеної автором проблеми є порядок вжиття відповідних заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, що виник у діяльності службовця. Як правило, майже всі конфлікти інтересів врегульовуються безпосереднім керівником особи або керівником органу, до повноважень якого належить звільнення / ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання відповідного повідомлення про конфлікт інтересів, про що повідомляється особа, у якої такий конфлікт виник.

Ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає дві форми врегулювання конфліктів інтересів: зовнішнє та самостійне. Як свідчить практика, здебільшого конфлікт інтересів вирішується зовнішніми засобами шляхом:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняттям рішень;

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи.

Аналіз зазначених варіантів врегулювання конфліктів інтересів показує, що воно здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у якої виник конфлікт. Аналіз Положення про Адміністрацію Держприкордонслужби свідчить, що питання повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, а також заходів

щодо його врегулювання ним також не охоплені. Крім того, ні Закон «Про центральні органи виконавчої влади», ні відповідні положення про МВС, про центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, не вказують, як треба врегульовувати конфлікти інтересів. Про це має бути окреме правове регулювання або відповідне посилання на діючі процедури вирішення конфліктів, оскільки зміст згаданої вище ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначила, що «правила врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, у діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб і засади організації відповідних органів», означає, що зазначені конфлікти мають регулюватися спеціальним порядком. Суперечливою у такій ситуації є норма вищезгаданої ст. 14-1 Закону «Про Державну прикордонну службу України», у якій, зокрема, зазначається, що «безпосередній начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством». У цій нормі є два моменти – негативний і позитивний. Негативний – вказівка на те, що «начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів». Це неправильно, оскільки попередити (запобігти) конфлікт, який вже стався і про який вже було повідомлено, неможливо, його можна тільки врегулювати (вирішити). Саме на це вказують такі словосполучення норми «шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб», які є заходами зовнішнього врегулювання конфлікту. Позитивний – поява нового заходу вирішення конфлікту – особистого виконання службового завдання, поширення якого на конфлікти в діяльності інших суб'єктів владних повноважень може бути доцільним.

Висновки. Зважаючи на викладене, з метою усунення проблем правового регулювання порядку повідомлення про конфлікт інтересів і його врегулювання в діяльності військовослужбовців Держприкордонслужби варто внести такі зміни до Закону «Про Державну прикордонну службу України»: а) ч. 2 ст. 8 викласти у такій редакції: «Голова Державної прикордонної служби України та його заступники призначаються в порядку, визначеному Законом України «Про центральні органи виконавчої влади»; б) ч. ст. 14-1 викласти у такій редакції: «У разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень військовослужбовці Державної прикордонної служби України зобов'язані негайно доповісти про це своєму безпосередньому начальникові, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України. Безпосередній начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на врегулювання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством у сфері запобігання корупції»; в) у тексті Закону словосполучення «адміністративне корупційне правопорушення» у всіх відмінках замінити на ««адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією».

Частину 11 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533, доповнити пунктом такого змісту: «у разі виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів не пізніше ніж наступного робочого дня інформує про це Міністра внутрішніх справ України».

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про Державну прикордонну службу України» від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208.

2. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

3. Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533. Урядовий кур'єр від 22.10.2014. № 195.