

### Summary

#### **Slobodzyan A.P. Counteraction to the corruption among the representatives of government of the USA. – Article.**

The modern criminal politic of Ukraine needs to strength fighting with the corruption crimes. Firstly it concerns with imperfect base of criminal system in Ukraine.

Working with USA experience in the sphere of fighting with corruption crimes will give a positive result. But it's crucial to improve our anticorruption litigation and then mix it with the experience of USA.

**Key words:** corruption, fighting with corruption ocrimes, anti-corruption legislation in USA.

УДК 343.9:343.352

*І.П. Андрушко*

### **КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ: ПОНЯТТЯ, ПИТАННЯ ВРЕГУЛЮВАННЯ**

У статті 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року зазначено, що кожна Держава-учасниця прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій своїми державними посадовими особами та, у належних випадках і згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб. Крім того, згідно зі ст. 12 названої Конвенції, серед заходів, які кожна Держава-учасниця має вживати для запобігання корупції в приватному секторі, названо запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установаження обмежень, у належних випадках й на обґрунтований строк, стосовно професійної діяльності колишніх державних посадових осіб у приватному секторі після їх виходу у відставку або на пенсію, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їх перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд (підпункт «е» пункту 2 статті 12).

Таким чином, у Конвенції ООН проти корупції йдеться про вживання Державами-учасницями заходів щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів у державних посадових осіб та професійної діяльності таких осіб у приватному секторі після їх виходу у відставку або на пенсію. При цьому у Конвенції відсутнє визначення поняття «конфлікт інтересів». У Кримінальній Конвенції про боротьбу з корупцією Ради Європи від 27 січня 1999 року не міститься положень про заходи щодо запобігання виникненню діяльності посадових осіб.

Визначення поняття конфлікту інтересів дається в абз. 3 ч. 1 ст. 1 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р., під яким розуміються «реальні або такі, що видаються реальними протиріччя між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень».

Необхідно звернути увагу на те, що в даному визначенні не обумовлюється, як це зроблено у Конвенції ООН, що положення про конфлікт інтересів поширюється лише на державних посадових осіб, а у загальній формі говориться про «протиріччя між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями».

Безпосередньо в Законі «Про засади запобігання та протидії корупції» не міститься положень про заходи запобігання виникненню конфлікту інтересів та порядок його врегулювання (вирішення). У ч. 2 ст. 12 цього Закону лише встановлюється, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів.

Оскільки у тексті ч. 2 ст. 12 названого Закону вжите формулювання «та провадження інших видів діяльності, пов'язаних з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування», очевидно, що законодавець має на увазі запобігання виникненню конфлікту інтересів та його врегулювання лише в діяльності осіб, віднесених Законом «Про засади запобігання та протидії корупції» до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування (пункт 1 частини 1 ст. 2 Закону). В той же час у ч. 1 ст. 12 Закону встановлено, що заходи щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів зобов'язані вживати не тільки особи, уповноважені на виконання функцій держави, зазначені у пункті 1 частини 1 статті 2 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції», а й особи, зазначені у пункті частини 1 статті 2 цього Закону, тобто поширює дію положень про конфлікт інтересів і на осіб, яких, для цілей цього Закону, прирівнено до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Наведені положення Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» щодо конфлікту інтересів є нечіткими, системно неузгодженими між собою, суперечливими.

Перш за все, вельми сумнівним і таким, що не відповідає ні положенням Конвенції ООН проти корупції, ні положенням, сформульованим у абз. 3 ч. 1 ст. 2 та у ч. 2 ст. 12 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції», положення ч. 1 ст. 12 цього Закону щодо кола осіб, на яких поширюються заходи щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів, до яких ч. 1 ст. 12 закону віднесені всі особи, які названі Законом віднесені до осіб, які для цілей цього Закону прирівнені до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або

органів місцевого самоврядування, зокрема віднесення до таких осіб керівників громадських організацій, які частково фінансуються з державного бюджету чи місцевих бюджетів, помічників-консультантів народних депутатів України та інших виборних осіб, осіб, які надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники чи члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді, а також у встановлених законом випадках інші особи), посадових осіб іноземних держав та посадових осіб міжнародних організацій. По-друге, сумнівним є також віднесення до осіб, на яких поширюються положення Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» щодо конфлікту інтересів, всіх без винятку державних службовців, народних засідателів, присяжних, депутатів місцевих рад.

Вирішення питань із запобігання виникненню конфлікту інтересів та порядку його врегулювання потребує, на наш погляд, по-перше, внесення змін до Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» для усунення наведених суперечностей між його нормами; по-друге, внесення змін і доповнень до законів та інших нормативно-правових актів, що визначають провадження діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави та функцій місцевого самоврядування, і, по-третє, прийняття низки законів, якими б визначались вимоги до порядку набуття права на обіймання посад, пов'язаних з виконанням функцій держави, правила (норми) професійної етики осіб, які обіймають такі посади, порядок вирішення виниклого конфлікту інтересів і, головне, більш повно і чітко регламентували здійснення заходів з недопущення конфлікту інтересів.

У Верховній Раді України зареєстровано декілька проектів Законів, якими передбачається, зокрема, і законодавче врегулювання питань запобігання виникненню конфлікту інтересів та шляхів його врегулювання: проект Закону «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», поданий народними депутатами України Кириленком І.Г., Ляшком О.В., Зваричем Р.М., Мірошніченком Ю.Р. і Бондар О.Б. (реєстр. № 4420 від 29 квітня 2009 р.); проекти Законів «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (реєстр. №4420-1 від 14 травня 2009 р.) та «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» (реєстр. №4472 від 14 травня 2009 р.), подані народними депутатами України Власенком С.В., Джигогом М.В., Ар'євим В.І., Буджераким О.О., Омельченком Г.О., Калетником І.Г., Рябекою О.Г. і Новіковим О.В., а, крім того, Кабінетом Міністрів України розроблений і поданий до Верховної Ради України проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (реєстраційний номер 5508-1 від 13 січня 2010 року), яким пропонується доповнити низку чинних законів положеннями щодо порядку прийняття на роботу (службу) до певних органів та врегулювання можливого виникнення у службових (посадових) осіб та працівників таких органів конфлікту інтересів. Зокрема, Закон «Про міліцію» пропонується доповнити статтею 18-1 такого змісту:

«Стаття 18-1. Врегулювання конфлікту інтересів. У разі виникнення у працівника міліції конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень він зобов'язаний негайно доповісти про це своєму безпосередньому керівникові. Безпосередній керівник працівника міліції 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». Аналогічними за змістом статтями пропонується доповнити, зокрема, Митний кодекс України (ст. 416), Закон «Про прокуратуру» (ст. 46), Закон «Про Службу безпеки України» (ст. 19-1), Закон «Про державну службу» (ст. 16-1), Закон «Про Державну податкову службу в Україні» (ст. 15-1) Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст. 12-1) та ін.

При цьому у всіх статтях, якими проектом Закону р.н. № 5508-1 пропонується доповнити зазначені та інші закони, міститься примітка, що термін «конфлікт інтересів» у них вживається у значенні, наведеному в абз. 2 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидію корупції».

В той же час характерною особливістю названих проектів законів р.н. № 4420, 4420-1 та 4472 є те, що ними пропонується визначити: поняття, засади запобігання та способи врегулювання конфлікту інтересів, що виникає в діяльності лише (саме) публічних службовців при виконанні ними своїх службових обов'язків (р.н. № 4420); правила професійної етики осіб, уповноважених на виконання функцій держави і органів місцевого самоврядування, та шляхи запобігання цими особами конфлікту інтересів (р.н. № 4420-1); заходи державного фінансового контролю публічної служби осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, для запобігання та виявлення фінансового конфлікту інтересів і корупційних правопорушень таких осіб (р.н. № 4472).

Суттєвими вадами положень закону «Про засади запобігання та протидії корупції» та проектів законів за реєстр. № 4420, 4420-1, 4472 щодо конфлікту інтересів є відсутність чіткого визначення у них понять «інтереси», «особисті інтереси», «службові інтереси», «публічні інтереси», «приватні інтереси». Зверну увагу на те, що у проектах законів реєстр. № 4420 та 4420-1 у визначеннях поняття конфлікту інтересів йдеться про конфлікт або особистих інтересів (№4420), або приватних інтересів (4420-1). Визначення ж термінів «приватні інтереси» та «особисті інтереси» у цих проектах законів тотожні.

Вадами наведеного визначення понять «приватні інтереси» та «особисті інтереси» є те, що у них фактично відсутнє визначення їх змісту та ознак. Автори проектів законів визначення змісту цих понять зводять до перерахування сфер приватного (особистого) життя публічних службовців, у яких виникають (існують) їхні певні інтереси.

Нечітким, некоректним і неповним є і визначення поняття «службові інтереси» у проекті закону реєстр. № 4420, під якими пропонується розуміти «сукупність вимог щодо сумлінного виконання публічним службовцем своїх посадових обов'язків на засадах професіоналізму, добросовісної поведінки,

неупередженості, захисту публічних інтересів, пріоритету прав і свобод людини».

В основу визначення понять «інтереси», «приватні інтереси» чи «особисті інтереси», «службові інтереси» або «інтереси служби» чи «публічні інтереси» можуть бути покладені правові позиції Конституційного Суду України щодо розуміння і визначення зазначених понять, зокрема його правової позиції щодо розуміння поняття «охоронюваний законом інтерес», хоча ця правова позиція, на думку багатьох вчених, не є бездоганною і аргументованою.

Конституційний Суд України розуміє охоронюваний законом інтерес як «прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом, як зумовлений загальним змістом об'єктивного і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам» [1]. На наш погляд, не можна погодитись з позицією Конституційного Суду України, що інтерес є дозволом, оскільки дозвіл – це надання особі права на власні активні дії чи бездіяльність. Дозвіл – це зняття заборони (на здійснення чого-небудь), згода, що дає право на здійснення чого-небудь, документ, який посвідчує таке право [2, с. 312]. Не можна визначати поняття інтересів, зокрема службових інтересів, до сукупності певних вимог щодо поведінки особи, оскільки вимогами лише обмежуються можливості особи щодо реалізації нею усвідомлених особистих потреб, задоволення таких потреб.

На наш погляд, під інтересами служби (службовими інтересами) слід розуміти законні (охоронювані законом) інтереси конкретного підприємства, установи, організації, якому (якій) «служить» конкретна службова (посадова) особа, тобто обіймає на них посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або ж інтереси держави чи місцевого самоврядування, реалізація, досягнення, задоволення яких має здійснюватись особою, уповноваженою на виконання функцій держави чи функцій місцевого самоврядування, яка здійснює діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави чи функцій місцевого самоврядування як представник, відповідно, державної влади чи представник місцевого самоврядування. У згаданому рішенні Конституційного Суду України звертається увага на те, що конфлікт інтересів притаманний не тільки правовим і не правовим інтересам, а й конгломерату власне законних, охоронюваних законом і правом інтересів, та що певною конфліктністю характеризуються і охоронювані законом та правом інтереси громадянина і держави, особи і суспільства, національні і загальнолюдські, приватні і публічні. Очевидно, що конфлікт приватних і службових інтересів притаманний (присутній у) діяльності будь-якої службової особи, а тому головним завданням законодавця є збалансування таких інтересів і з позиції надання (визнання) пріоритетності інтересам (інтересів) служби над приватними інтересами, встановлення (визначення) заходів запобігання виникненню конфлікту інтересів та визначення порядку його врегулювання.

### Література

1. Рішення Конституційного Суду України від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 // Офіці. вісник України. – 2004. – № 50. – С. 67.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – С. 312.

### Анотація

**Андрушко І.П. Конфлікт інтересів: поняття, питання врегулювання.**

– Стаття.

У статті аналізуються положення міжнародних та національних нормативних актів, що регламентують проблему протидії корупції. Ці нормативні акти використовуються автором для висвітлення проблеми поняття та питань врегулювання конфлікту інтересів.

**Ключові слова:** корупція, протидія корупції, конфлікт інтересів, реформування антикорупційного законодавства.

### Summary

**Andrushko I.P. Conflict of interests: concept, a question of settlement.**

– Article.

In this article the author analyzes positions of international and national norms which concerns with the problem of contraction to the corruption. Thus norms are used to emphasize the problem of definition and conflict of interests regulation.

**Key words:** corruption, fighting with corruption, conflict of interests, reform of anti-corruption legislation.

УДК 343.96343.352(477)(091)

**В.Я. Цитряк**

## ХАБАРНИЦТВО: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СОЦІАЛЬНОГО ЯВИЩА ТА ПРОТИДІЇ ЙОМУ В УКРАЇНІ

Знання кримінального законодавства в його історико-правовому аспекті має принципово важливе значення, особливо на сучасному етапі розвитку нашої держави. Як відомо, історичне минуле, з його позитивним та негативним досвідом, пояснює причини появи кримінально-правових норм, дозволяє оцінити положення, що в них містяться, з точки зору їх ефективності, спрогнозувати розвиток законодавства, сприяти його вдосконаленню.

Хабарництво, як і будь-який соціальний інститут, має свою еволюцію розвитку, коріння якої на теренах України сягають сивої давнини. У зв'язку із чим не тільки цікавим, але і необхідним та пізнавальним є дослідження генези та основних етапів формування на законодавчому рівні відповідальності за явище, що є найбільш поширеною та небезпечною формою прояву корупції. Якщо врахувати, що протидія хабарництву протягом всього часу існування нашої держави відбувалася в умовах масштабних соціальних, політичних, економічних, культурних та адміністративних змін, частково подібних сучасним, актуальність питання стає доволі очевидною.