

О. А. Голяшкіна,
аспірант кафедри державознавства і права,
Національна академія державного управління при Президентіві України

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.6.128

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

О. Holiashkina,
Ph.D Student of the Department of State and Law,
National Academy for public Administration under the President of Ukraine

PECULIARITIES OF OVERCOMING THE CONFLICT OF INTERESTS IN PRESIDENT'S
OF UKRAINE ACTIVITY

У статті розглядаються механізм та особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних осіб, зокрема Президента України. Актуальності даній темі додає проведення в Україні навесні 2019 року чергових виборів Президента України. На основі норм Конституції України проаналізований конституційно-правовий статус Президента України як Глави та вищого органу держави, зміст та характер його повноважень. Окреслено межі застосування положень Закону України "Про запобігання корупції" щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів до Президента України, визначено обов'язкові вимоги до Президента України як суб'єкта, на якого розповсюджується дія цього Закону, за загальними правилами запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, перелічені обов'язки Президента щодо недопущення конфлікту інтересів, окремі види обмежень, пов'язаних з конфліктом інтересів, визначено способи запобігання конфлікту інтересів у діяльності Президента та наведено алгоритм дій і спеціальних заходів у зв'язку з його виникненням. З'ясовано особливості механізму врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України та пов'язаних з цим відносин з урахуванням конституційного статусу Президента України та судової практики Конституційного Суду України.

Nowadays, the issue of conflict of interest in public administration is discussed quite actively. At the same time, the mechanism of prevention and peculiarities of conflict of interest in the activities of the President of Ukraine remains unexplored. This article shows mechanism and peculiarities of overcoming the conflict of interests in public servant's, in particular, the President's of Ukraine activity. The article is very relevant because in spring of 2019 there are the presidential elections in Ukraine. On the basis of the norms of the Constitution of Ukraine, the constitutional and legal status of the President of Ukraine as Head and Supreme State body, the content and nature of his powers are analyzed. Conditions for occurrence of conflict of interests are a priori existing in public administration. Conflict of interests is the main reason of corruption in public administration. It appears as a result of numerous opportunities to excessively use the privileges. One of the methods of neutralization this process is its prevention on the legislative level. This article analyses peculiarities of application of the Law of Ukraine "On Preventing Corruption" in overcoming the conflict of interests in President's of Ukraine activity. In addition to this, article shows special requirements to President of Ukraine, as a subject, to which this law applies. Here are listed responsibilities of the President to prevent conflicts of interest, certain types of restrictions related to the conflict of interests, ways to prevent conflicts of interest in the activities of the President, and the algorithm of actions and special

measures in connection with its occurrence are given. There is also distinguished, how the conflict of interests is regulated on the President of Ukraine, which have special constitutional status, in comparison to other public servants including the results of Constitutional Court's of Ukraine recommendations.

Ключові слова: конфлікт інтересів, публічне управління, запобігання корупції, Президент України, Конституційний Суд України.

Key words: conflict of interests, public administration, preventing corruption President of Ukraine, Constitutional Court of Ukraine.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

До суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України "Про запобігання корупції", належить й Президент України, що прямо встановлено п.п. "а" п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону. Отже, у разі виникнення у діяльності Президента конфлікту інтересів, підлягають застосуванню встановлені Законом правила та механізми його запобігання та врегулювання. При цьому у ч. 1 ст. 35 Закону відзначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зокрема й Президента, мають визначатися законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Окремого закону щодо статусу та організаційно-правових засад діяльності Президента України в системі законодавства України наразі немає, статус та повноваження Президента України, порядок його обрання, які підстави та порядок припинення його повноважень, визначені Конституцією України, яка, у свою чергу, норм щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента не містить.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На сьогоднішнє питання конфлікту інтересів у публічному управлінні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. А.Я. Анцупов, В.П. Васильєв, Н.Г. Деханова, І.П. Лопушинський, Т.В. Мотренко, О.Ю. Оболенський, М.І. Рудакевич, Ю.О. Холоденко, А.І. Шипілов визначають потреби подальшого інституційного розвитку публічної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо. Водночас залишається недослідженими механізми запобігання та особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є аналіз встановленого законодавством України механізму запобігання та з'ясування особливостей врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

За змістом відповідних положень п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону "Про запобігання корупції" Президент України віднесений до суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, як особа, уповноважена на виконання функцій держави.

Конституційний статус Президента України як вищого органу держави (включаючи його повноваження) визначається виключно нормами Конституції України.

Як встановлено ст. 102 Конституції України, Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Президент України обирається громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років (ст. 103 Конституції України).

Президент України структурно не віднесений до жодної з "гілок" державної влади, проте взаємодіє як з органами законодавчої, виконавчої та судової влади, так і з іншими державними органами, що не "вписуються" у традиційну систему розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову.

У функціональному плані Президент України найтісніше поєднаний зі сферою виконавчої влади, щодо якої він здійснює регулятивну, установчу, контрольну та інші функції у межах повноважень, визначених виключно Конституцією України. Органічний зв'язок Президента України зі сферою виконавчої влади відображений у багатьох положеннях Конституції України, що дає підстави розглядати питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у його діяльності в єдиному контексті з питаннями запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, повноваження яких спрямовані на виконання завдань і відповідних державних органів, визначених у Конституції і законах України. Адже Президент України видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України, на основі та на виконання Конституції і законів України (ст. 106 Конституції), що свідчить про підзаконний виконавчо-розпорядчий характер його діяльності.

При здійсненні цих функцій Глава держави зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції).

З метою реалізації зазначених вище функцій Президент України, як Глава держави, наділений Конституцією, а також законами України (хоча його повноваження визначаються виключно Основним законом України) досить широкими повноваженнями, в тому числі дискреційного характеру, що створює передумови для виникнення у його діяльності потенційного та реального конфлікту інтересів. Зокрема, за змістом відповідних положень ч. 1 ст. 106 Конституції до дискреційних повноважень Президента України можна віднести повноваження щодо:

призначення на посаду та звільнення з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора (п. 11);

призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України (п. 12);
призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (п. 13);

зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15);

призначення на посади та звільнення з посад вищого командування Збройних Сил України, інших військових формувань (п. 17);

призначення на посади третини складу Конституційного Суду України (п. 22);

присвоєння вищих військових звань, вищих дипломатичних рангів та інших вищих спеціальних звань і класних чинів (п. 24);

нагородження державними нагородами та президентськими відзнаками (п. 25);

прийняття рішень про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, надання притулку в Україні (п. 26);

здійснення помилування (п. 27);

накладення вето на прийняті Верховною Радою України закони (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30).

Глава держави здійснює також інші повноваження, визначені Конституцією України (п.31 ч.1 ст. 106 Конституції).

Відповідно до положень ч.1 ст.28 Закону "Про запобігання корупції", якою визначені загальні правила щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, Президент України зобов'язаний:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізналася чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів Національне агентство;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Крім цього, на Президента України розповсюджується встановлена ч.2 ст.28 Закону "Про запобігання корупції" заборона зокрема щодо прямого чи опосередкованого спонукання у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Також за вимогами ч.5 ст.28 Закону, Президент, у разі існування сумнівів щодо наявності в нього конфлікту інтересів, зобов'язаний звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства щодо наявності конфлікту інтересів та необхідних дій з його врегулювання.

Обов'язковими для Президента України є вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю у нього підприємств чи корпоративних прав (ст.36 Закону).

На Президента України також розповсюджуються окремі види обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів, зокрема обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб (ст.22 Закону), обмеження щодо одержання подарунків (ст.ст.23, 24), обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст.25 Закону).

Разом з цим, з урахуванням особливостей правового статусу Президента України, виконуваних ним функцій та його повноважень, визначеного Конституцією України порядку обрання та припинення повноважень Глави держави, виникає питання відносно як практичного застосування норм Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента, так і настання відповідальності за невиконання ним відповідних вимог Закону та допущення у зв'язку з цим правопорушень.

Вочевидь, до Президента не можуть бути застосовані визначені ст.29 Закону заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів як усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень, обмеження доступу особи до певної інформації, перегляду обсягу службових повноважень особи, переведення особи на іншу посаду чи звільнення.

Статтею 35 Закону "Про запобігання корупції" визначено особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Як передбачено частиною першою цієї статті, 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 та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

Положення вищезначеної норми Закону породжують певні непорозуміння. Адже в системі законодавства України наразі відсутній закон, який визначає статус Президента України та мав би встановити правила врегулювання конфлікту інтересів у його діяльності. Відповідного змісту положення, спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у діяльності Президента, містить лише ч. 4 ст. 103 Конституції України, згідно з якою Президент України не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об'єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

З іншого боку, відповідно до ч. 1 ст. 105 Основного Закону України Президент України користується правом недоторканності на час виконання повноважень. У цій статті також передбачено, що звання Президента України охороняється законом і зберігається довічно за особою, яка обіймала цей пост, а за посягання на честь і гідність Президента України винні особи притягаються до відповідальності на підставі закону.

Таким чином, як зазначено у п. 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 19-рп/2003 (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України), право недоторканності Президента України треба розуміти як органічну складову його конституційного статусу, що має на меті забезпечення умов для реалізації покладених на нього повноважень. Корикування змісту цього права неможливе без внесення відповідних змін до Конституції України.

Відповідно до ст. 111 Конституції України Президент України може бути усунений з поста Верховною Радою України в порядку імпідменту у разі вчинення ним державної зради або іншого злочину. На думку Конституційного Суду, встановлена Конституцією України процедура імпідменту є єдиним способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності і за своєю правовою природою не аналогічна обвинуваченню особи відповідно до норм Кримінально-процесуального кодексу України. Тому немає підстав вважати досудовим слідством проведення розслідування тимчасовою слідчою комісією, яка створюється парламентом. У разі порушення кримінальної справи проти глави держави на нього поширювалася б юрисдикція уповноважених органів протягом усього періоду досудового слідства та розгляду справи в судах, що позбавило б його права недоторканності та можливості належним чином виконувати покладені на нього конституційні повноваження.

Виходячи з наведеного, Конституційний Суд України вирішив що: положення частини першої статті 105 Конституції України треба розуміти так, що Президент України на час виконання повноважень не несе кримінальної відповідальності, проти нього не може бути порушена кримінальна справа (пп. 1.1); положення частини першої статті 111 Конституції України треба розуміти так, що конституційна процедура розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпідменту здійснюється без порушення проти нього кримінальної справи (пп. 1.1).

ВИСНОВКИ

Керуючись відповідними положеннями Конституції України та зазначеним рішенням Конституційного Суду, доводиться констатувати, що наразі чинне законодавство України не містить ефективного механізму виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, що зумовлено особливостями його конституційного статусу як Глави держави. Разом з тим, виходячи з правової позиції Конституційного Суду України, за якою право недоторканності Президента України має обмеження в часі і діє, відповідно до Конституції України, лише на час виконання ним повноважень, вважаємо, що Президент України може бути притягнутий до відповідальності за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, у тому числі за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, лише після припинення його повноважень.

Література:

1. Волянський П.Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726>
2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР/ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст.141.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII/ Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 49. — С. 3186, Ст. 2056
4. Рішення Конституційного Суду України від 10 грудня 2003 року № 1-17/2003 у справі № 19-рп/2003 за конституційним поданням 47 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 105, частини першої статті 111 Конституції України (справа щодо недоторканності та імпідменту Президента України) / Конституційний Суд України. Урядовий кур'єр. 2003. № 239.

References:

1. Volians'kyj, P.B. (2014), "Ways to prevent conflicts of interest in the civil service", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 6, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726> (Accessed 25 Feb 2019).
 2. Verkhovna Rada of Ukraine (1996), "The Constitution of Ukraine", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol.30.
 3. Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine "On Preventing Corruption", *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, vol. 49.
 4. Constitutional Court of Ukraine (2003), "Decision of the Constitutional Court of Ukraine of December 10, 2003 No. 1-17 / 2003 in case No. 19-rp / 2003 on the constitutional petition of 47 people's deputies of Ukraine on the official interpretation of the provisions of the first part of Article 105, part one, Article 111 of the Constitution of Ukraine (case on immunity and Impeachment of the President of Ukraine)", *Uriadovyj kur'ier*, vol. 239.
- Стаття надійшла до редакції 20.02.2019 р.*