

Тема 3. Особливості звернення за роз'ясненнями до національного агентства

Категорія «конфлікт інтересів» не є достатньо простою для розуміння. Закон для забезпечення правомірної поведінки особи та зменшення ризику допущення правопорушень через необізнаність особи у нормах права передбачив механізм, який має зменшити ризик помилок особи при спробі самостійно оцінити ситуацію та дозволяє вчинити правильно, відповідно до встановлених вимог.

Зокрема, йдеться про покладання на суб'єктів, на яких поширюється дія норм щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, обов'язку у разі виникнення сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів звернутись до Національного агентства за роз'ясненнями. Звертаємо увагу, що звернення за роз'ясненнями щодо наявності конфлікту інтересів відповідно до частини п'ятої статті 28 Закону є особливим видом звернення, а, отже, мова йде саме про обов'язок особи, а не її право.

Умови, за яких особа, яка має сумніви щодо наявності у неї конфлікту інтересів, може отримати роз'яснення по суті поставленого запитання, стисло були озвучені у попередніх лекціях, але, як показала практика, є потреба повернутись до цієї теми та розглянути її більш докладно.

Почнемо з того, які вимоги до подання такого звернення висуває Закон, зокрема – через призму норм частин п'ятої та шостої статті 28 Закону України «Про запобігання корупції».

По-перше, звертатись за роз'ясненням повинна особисто особа, яка має сумніви щодо наявності в її діях конфлікту інтересів та є суб'єктом, на якого поширюється дія вимог Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Неправильним є застосування вказаних норм Закону, коли за роз'ясненнями замість особи звертається її керівник. Відповідно до частини третьої статті 28 Закону у разі, коли керівнику стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої особи, він повинен вживати заходів щодо його врегулювання, самостійно обравши один зі способів, передбачених Законом, не очікуючи підтверджень та не звертаючись за роз'ясненнями до Національного агентства. Таким чином, врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи є виключно зоною відповідальності керівника, який може скористатись допомогою уповноваженого підрозділу з питань запобігання корупції, що функціонує у відповідному органі.

Підтвердження про відсутність конфлікту інтересів має індивідуальний характер, внаслідок чого особа увільняється від відповідальності. Тому будь-яка інша особа, на кшталт адвоката, представника тощо не має права замість неї звертатися за роз'ясненням щодо наявності конфлікту інтересів. Зокрема, вимогами частини першої статті 24 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» зазначено, що адвокатський запит не може стосуватися надання консультацій і роз'яснень положень законодавства.

Також потрібно пам'ятати, що вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів поширюються на певне коло осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону. У деяких випадках до Національного агентства звертаються особи, на яких не розповсюджуються вимоги Закону.

Наприклад, відповідно до підпункту «г» пункту 1 частини першої статті 3 суб'єктами Закону є військові посадові особи, тобто ті, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством. Водночас його вимоги не поширюються на військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки.

Схожа ситуація стосується і посадових осіб, юридичних осіб публічного права, чіткої критерій визначення яких відсутній. Тому у зверненні за роз'ясненнями необхідно обов'язково надати інформацію про статус юридичної особи та повне коло своїх повноважень, у тому числі тих, що пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських функцій.

По-друге, звернення за роз'ясненням має бути своєчасним, тобто до моменту, коли особа вчинила дії або прийняла відповідне рішення.

У цьому випадку йдеться про відсутність у особи дискреції при визначенні моменту, з якого вона може направити таке звернення до Національного агентства. Це є цілком логічним, оскільки тільки своєчасне отримання такого виду правової допомоги, як роз'яснення Національного агентства, допоможе запобігти вчиненню адміністративного або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією.

По-третє, Національне агентство не дає роз'яснень стосовно умовних (змодельованих) ситуацій або тих, що можливо відбудуться у майбутній діяльності.

При цьому слід чітко розуміти різницю між ситуацією, коли йдеться про потенційний конфлікт інтересів, який у майбутньому може призвести до реального, тому особа цілком правомірно направляє своє звернення до Національного агентства, та ситуацією, коли особа, не маючи наразі відповідних службових повноважень або приватного інтересу, прагне з'ясувати для себе правові наслідки у разі зміни своїх життєвих обставин.

У такому випадку ніхто не позбавляє права особу звернутись до Національного агентства та відповідно до пункту 15 частини першої статті 11 Закону отримати роз'яснення з питань застосування актів законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту, які звичайно не передбачають надання певних висновків або підтверджень щодо наявності конфлікту інтересів.

По-четверте, у зверненні має бути конкретика та достовірність, а саме – необхідно вказати дії або рішення, щодо вчинення (прийняття) яких існують сумніви про наявність конфлікту інтересів.

Зазначене, у тому числі, зумовлене тим фактом, що наслідком отримання підтвердження про відсутність конфлікту інтересів є звільнення особи від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів. При цьому особа не повинна отримати таке підтвердження у випадку приховування певних обставин, що мають істотне значення для надання роз'яснення.

Саме тому для отримання роз'яснень по суті питання Національне агентство рекомендує викладати у зверненні повну та, за можливості, документально підтверджену інформацію, що розкриває зміст повноважень, при виконанні яких особа вчиняє певні дії або приймає рішення приватного інтересу, та в цілому ситуації, стосовно якої виникають сумніви щодо наявності конфлікту інтересів, про що зазначено у методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Попри це, багато хто продовжує припускатись помилок при підготовці відповідного звернення до Національного агентства.

Зокрема, помилка полягає у тому, що надаючи документально підтверджену інформацію про свої повноваження, особи не вказують, які рішення в межах цих повноважень за певних обставин необхідно буде прийняти у ситуації, щодо якої виникли сумніви. Відсутність такої інформації у більшості випадків позбавляє можливості надати особі вичерпні роз'яснення по суті питання.

Зупинимось на вимогах до змісту звернень докладніше.

Згідно з визначеннями, наведеними в абзацах дев'ятому і тринадцятому частини першої статті 1 Закону, зміст терміну «конфлікт інтересів» передбачає наявність трьох складових: приватного інтересу, службових повноважень та суперечності між ними, що впливає або може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій.

Враховуючи викладене, при зверненні за роз'ясненням у разі наявності сумнівів щодо конфлікту інтересів, особа вже припускає наявність у неї такої сукупності, а тому у зверненні необхідно надати інформацію за кожним з визначених складових.

Загалом необхідно максимально докладно описати зміст приватного інтересу, вказавши чинники, які на думку особи зумовлюють його виникнення.

Наприклад, у ситуації, коли особа описує голосування на сесії ради за виділення коштів комунальному підприємству, де вона працює, приватний інтерес не простежуються. Проте у разі, якщо рішення буде стосуватися виділення коштів на погашення заборгованості по заробітній платі його працівникам, у такої особи буде вбачається наявність приватного інтересу у вигляді майнового інтересу.

Крім того, деякі особи у ситуаціях, коли сумніви щодо конфлікту інтересів зумовлені спільною роботою із близькою особою, надаючи свої посадові інструкції, не вказують місце таких осіб у організаційній структурі органу або ж зазначають про наявність повноважень загального характеру, на кшталт здійснення контролю за окремою сферою роботи.

Зокрема, інформування лише про наявність певних повноважень без зазначення, яким чином, через які рішення або дії вони реалізуються, також не дозволяє надати висновок стосовно конфлікту інтересів, оскільки наявність суперечності та її негативного впливу на рішення та діяння особи встановлюється саме через аналіз механізмів та способів реалізації службових чи представницьких повноважень.

Також не забуваємо, що звернення особи за роз'ясненнями у разі наявності конфлікту інтересів не звільняє її від обов'язків, визначених у пунктах 2, 3 частини першої статті 28 Закону, а саме: повідомити у встановленому порядку про наявність у неї конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а також не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Зазначене дозволить своєчасно прийняти рішення про вжиття ефективних заходів для врегулювання конфлікту інтересів або у ситуації, коли компетенції керівника та відповідних служб буде недостатньо для надання правильної правової оцінки, убезпечить особу від вчинення правопорушення.

Підсумовуючи, можемо зазначити, що правильно підготовлене звернення за наданням роз'яснень дає можливість особі передбачити наслідки своїх дій, а у разі отримання підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, бути впевненою у правомірності поведінки, незалежно від позиції органу, який вирішуватиме питання щодо її відповідальності у такій ситуації.

При цьому, звертаємо увагу, що виключно Національне агентство є органом, компетентним надавати підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, що звільняє особу від відповідальності, якщо пізніше у таких діях буде встановлено конфлікт інтересів. Рада суддів України, комітети Верховної ради України, інші державні органи, наукові установи чи уповноважені особи з питань запобігання корупції можуть надавати висновки або роз'яснення щодо конфлікту інтересів, які матимуть лише інформаційний характер.