КОЛОМОЄЦЬ Т. О.,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
декан юридичного факультету
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

ПОДОРОЖІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЧИ ДОЦІЛЬНИМ Є ВПРОВАДЖЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ПРАВОВИХ НОРМАТИВІВ?

У статті порушується питання доцільності розгляду подорожей, фінансування витрат на які здійснюється не за власний кошт публічного службовця або державного чи місцевого бюджетів, а коштом «альтернативних джерел» як різновиду подарунку, на які мають поширюватися обмеження, передбачені антикорупційним законодавством. Специфіка статусу публічного службовця та його професійної діяльності, пов'язаної із реалізацією публічно-владних повноважень, зумовлює потребу унормування відносин, пов'язаних із подорожами публічних службовців у зв'язку з їх професійною діяльністю, у разі їх фінансування з «альтернативного джерела». Аналіз чинного вітчизняного законодавства свідчить про наявність прогалини у врегулюванні відносин щодо подорожей публічних службовців на загальнодержавному рівні, що зумовлює різноваріативність практики правозастосування. Автором обґрунтовується потреба унормування засад врегулювання відповідних відносин задля усунення передумов для виникнення конфлікту інтересів у публічній службі у цілому. Доцільним вбачається урахування позитивного апробованого часом і практикою досвіду зарубіжних країн щодо вирішення цього питання в аспекті впровадження обов'язкового декларування відповідних витрат, визначення меж для одержання відповідних витрат. Автором формулюються конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства України з питань унормування подорожей публічних службовців. Пропонується внесення доповнень до Закону України «Про запобігання корупції» у частині: а) формулювання визначення подарунку й подорожей та виплат на них як його різновиду; б) впровадження обов'язкового зв'язку подорожей, які можуть фінансуватися з «альтернативних джерел», у зв'язку з професійною діяльністю публічного службовця; в) можливості фінансування таких поїздок з «альтернативних джерел», які дозволені чинним законодавством України; г) обов'язкового декларування витрат на подорожі, які фінансуються з «альтернативних джерел», із зазначенням таких джерел. Обґрунтовується доцільність активізації законотворчої діяльності, зорієнтованої на закріплення засад «подорожніх відносин» публічних службовців саме на рівні загальнообов'язкового антикорупційного законодавчого акту на противагу підзаконній нормотворчості. Запропонована нормативна модель врегулювання відповідних відносин сприятиме посиленню засад «прозорості», визначеності та контрольованості відносин публічної служби у цілому, усуненню загроз останній.

Ключові слова: *публічна служба, конфлікт інтересів, подорож, публічний службовець, фінансування, «альтернативне джерело», обмеження, законодавство.*

В статье поднимается вопрос целесообразности рассмотрения поездок и финансирования расходов, осуществляемые не за собственный счет публичного служащего или государственного, местного бюджетов, а за счет «альтернативных источников» в качестве разновидности подарка, на которые должны распространяться ограничения и запреты. Специфика статуса публичного служащего и его профессиональной деятельности, связанной с реализацией публично-властных полномочий, обуславливает потребность унормирования отношений, связанных с поездками публичных служащих в связи с их профессиональной деятельностью, в случае их финансирования из «альтернативного источника». Анализ действующего отечественного законодательства свидетельствует о наличии проблем в урегулировании отношений относительно поездок публичных служащих на общегосударственном уровне, что обуславливает разнообразие практики правоприменения. Автором обосновывается необходимость основ урегулирования соответствующих отношений для устранения предпосылок для возникновения конфликта интересов в публичной службе, устранения угрозы публичной службе в целом. Целесообразным считается учет позитивного апробированного временем и практикой опыта зарубежных стран относительно решения этого вопроса в аспекте введения обязательного декларирования соответствующих расходов, определения пределов для получения соответствующих затрат. Автором формулируются конкретные предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины по вопросам унормирования поездок публичных служащих. Предлагается внести дополнения в Закон Украины «О предотвращении коррупции» в части: а) формулирования определения подарка и поездок и выплат на них как его вида; б) предусмотрение обязательной связи поездок, которые могут финансироваться из «альтернативных источников», с профессиональной деятельностью публичного служащего; в) возможности финансирования таких поездок из «альтернативных источников», которые разрешены действующим законодательством Украины; г) обязательного декларирования затрат на поездки, которые финансируются с «альтернативных источников», с указанием таких источников. Обосновывается целесообразность активизации законотворческой деятельности, ориентированной на закрепление основ «отношений поездок» публичных служащих именно на уровне общеобязательного антикоррупционного законодательного акта в противовес подзаконному нормотворчеству. Предложена нормативная модель урегулирования соответствующих отношений будет способствовать усилению основ «прозрачности», определенности и контролированности отношений публичной службы в целом, устранению угроз ей.

Ключевые слова: *публичная служба, конфликт интересов, поездка, публичный служащий, финансирование, «альтернативный источник», ограничение, законодательство.*

The article raises the question of the expediency of considering travel, the financing of which is not carried out at the expense of a public servant or the state or local budgets, and at the expense of "alternative sources" as a kind of gift, which should be subject to the restrictions provided for by anti-corruption legislation. The specifics of the status of a public servant and his professional activities related to the exercise of public authority give rise to the need to normalize the relations related to the travel of public servants related to their professional activities, if they are financed from an "alternative source". An analysis of current domestic legislation shows that there is a gap in the regulation of the relations of travel of public servants at the national

level, which determines the heterogeneity of the practice of law enforcement. The author substantiates the need to standardize the principles of regulating the relations in order to eliminate the preconditions for a conflict of interest in the public service as a whole. It is expedient to take into account the positive experience and experience of foreign countries with regard to the solution of this issue in the aspect of the introduction of the obligatory declaration of the corresponding costs, the determination of the limits for obtaining the corresponding costs. The author formulates concrete proposals for improving the current legislation of Ukraine on the issues of normalizing travel of public servants. It is proposed to amend the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" in the part: a) the formulation of the definition of the gift and travel and payments to them as a variety; b) the introduction of a binding travel link, which can be financed from "alternative sources", with the professional activities of a public servant; c) the possibility of financing such trips from "alternative sources" that are permitted by the current legislation of Ukraine; d) compulsory declaration of travel expenses, which are financed from "alternative sources", indicating such sources. The expediency of activation of lawmaking activity aimed at consolidating the principles of "travel relations" of public servants is substantiated at the level of a mandatory anti-corruption legislative act, in contrast to sub-rule rulemaking. The proposed normative model of the settlement of the relevant relations will contribute to strengthening the principles of "transparency", certainty and controllability of the public service relations as a whole, eliminating the threats to the latter.

Key words: *public service, conflict of interests, travel, public servant, financing, "alternative source", restrictions, legislation.*

Вступ. Пошук оптимальних засобів запобігання корупції у всіх її проявах у професійній діяльності публічних службовців в Україні зумовлює потребу концентрації поглибленої уваги всієї зацікавленої спільноти на всіх без винятку передумовах виникнення конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб, серед яких й фінансування подорожей публічних службовців не за кошти державного чи муніципального бюджетів, а будь-яких приватних осіб, у т.ч. й іноземних. Аналіз сучасної вітчизняної практики у зазначеній сфері відносин свідчить про те, що непоодинокими є випадки участі публічних службовців у різноманітних заходах, також і за кордоном, витрати на які здійснюються юридичними, фізичними особами, у т.ч. й іноземними, що у свою чергу цілком логічно порушує питання про те, а чи будуть ці публічні службовці під час своєї професійної діяльності у відносинах із цими особами неупередженими? А чи не створюють такі факти передумови для виникнення конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців у відносинах з юридичними, фізичними особами, у т.ч. й іноземними? Безперечно, так. З метою усунення цього та забезпечення прозорості, контрольованості таких відносин цілком логічним вбачається нормативне врегулювання засад обмеження (спеціального обмеження, зумовленого особливістю суб'єкта та його діяльності) щодо подорожей публічних службовців із деталізацією їх, поряд з іншими обмеженнями, з Законом України від 14.10.2014 року «Про запобігання корупції». Задля пошуку досконалої за змістом та ефективної у застосуванні нормативної моделі обмежень щодо подорожей публічних службовців важливо запозичити позитивний, апробований часом і практикою досвід зарубіжних країн у тій частині, в якій він буде сприйнятним для України, з урахуванням особливостей вітчизняної нормотворчості та правозастосування. Слід зазначити, що проблематика нормативного закріплення відповідних обмежень зумовлена не тільки поширеністю та різноваріативністю форм прояву випадків оплати подорожей публічних службовців не із державного чи муніципального бюджетів, що певним чином створює певну загрозу для публічної служби у цілому, а й відсутністю безпосередньо закріпленого нормативного стандарту такої діяльності публічного службовця, а також підстав для контролю останньої з боку уповноважених суб'єктів запобігання корупції в Україні й безперечно

досконалого за змістом наукового базису для формулювання можливих варіантів вирішення цього питання у процесі сучасної вітчизняної нормопроектної діяльності. Хоча проблематика конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців та способів його вирішення у цілому, окремих різновидів обмежень у діяльності цих осіб і привертає увагу вчених-юристів, про що свідчать наявні наукові, в т.ч. й дисертаційні, публіцистичні тематичні роботи [1], що надалі сприяло дотриманню принципу науковості при прийнятті цілої низки підзаконних актів антикорупційного спрямування [2], однак питання правової регламентації подорожей публічних службовців, які фінансуються з «альтернативних джерел», безпосередньо і до цього часу залишаються «відкритими», що й зумовлює відповідний стан на практиці. Пошук оптимальної нормативної моделі врегулювання відносин, пов'язаних з оплатою подорожей публічних службовців, як засобу запобігання конфлікту інтересів в їх діяльності на підставі аналізу зарубіжного досвіду й формулювання конкретних пропозицій і є метою цієї роботи. Відсутність безпосереднього нормативного підґрунтя для врегулювання відповідних відносин в умовах значної поширеності та розмаїття зовнішніх форм прояву останніх й активізація вітчизняної нормопроектної діяльності антикорупційного змістовного спрямування, у т.ч. орієнтованої на впровадження міжнародних та європейських правових антикорупційних стандартів, свідчать на користь актуальності, практичної значущості, своєчасності цієї роботи, яка цілком може слугувати складовою новітнього вітчизняного наукового базису для вищезазначеної діяльності, що, у свою чергу, свідчить і про наукову значущість роботи.

Виклад основного матеріалу. Почати слід із того, що будь-які «альтернативні» джерела оплати подорожей публічних службовців, тим чи іншим чином пов'язані з їх професійною діяльністю (наприклад, участь у роботі форумів, з'їздів, конференцій, експертних груп, обмін досвідом, підвищення їх професійної компетентності тощо), цілком можна вважати джерелами «додаткових доходів» публічних службовців. Подорожі публічних службовців, хоча і пов'язані з їх професійною діяльністю, однак оплата їх здійснюється не за кошти державного чи муніципального бюджетів за встановленими нормативами і не за власні кошти самих публічних службовців. Отже, публічний службовець фактично отримує можливість своєї участі у таких заходах, при цьому оплату витрат такої участі не здійснює, це дозволяє вести мову про те, що джерела оплати таких витрат, які зорієнтовані на спеціального суб'єкта, наділеного публічно-владними повноваженнями, хоча вони і пов'язані із професійною діяльністю такої особи, держава не може залишити без регламентації і контролю. «Недостатня» нормативна урегульованість відповідних питань може зумовити появу «загрози публічній службі у цілому» шляхом впливу через «альтернативні джерела» оплати подорожей публічних службовців на об'єктивність, неупередженість, прозорість професійної діяльності цих осіб. Внаслідок того, що кількість таких подорожей може бути різною, як і їх безпосередня вартість, на професійну діяльність як кожного публічного службовця, так і публічної служби можна впливати по-різному. Задля усунення такого стану справ цілком доречним виглядає унормування обмежень подорожей публічних службовців, впровадження їх обов'язкового декларування (в аспекті визначення витрат на них). Якщо подорож публічного службовця, хоча і пов'язану із його професійною діяльністю, однак витрати на яку виплачуються з «альтернативного джерела», розглядати як різновид «додаткових надходжень» для публічного службовця, відповідно його цілком можна вважати різновидом подарунку, щодо одержання якого у вітчизняному законодавстві визначено заборони та обмеження. Водночас у Законі України від 14.10.2014 року «Про запобігання корупції», при визначенні поняття «подарунок», безпосередньо словосполучення «подорожі», «витрати на подорожі», «оплата подорожей» не згадуються. Хоча у Наказі ДФС України від 01.12.2017 року № 979 «Правила етичної поведінки та запобігання корупції в органах ДФС» вже можна знайти таке згадування, а саме: «… безоплатне навчання, транспортування, проживання, харчування, як ті, що надаються безпосередньо, так і шляхом придбання квитків, передплати або відшкодування вартості після того, як було зроблено проплату» [3]. Положення аналогічного змісту закріплення і у законодавстві зарубіжних країн (наприклад, у США «…це також оплата витрат на <…> поїздки, проживання, харчування або ж у натуральній формі, або ж в іншій

формі (відшкодування витрат, придбання квитків тощо)» [4, с. 14]. Зазначене формулювання цілком можна поширювати і на подорожі публічних службовців, які, хоча і пов'язані із професійною діяльністю публічних службовців, однак фінансуються з «альтернативних джерел». Однак це положення закріплене у підзаконному акті, зорієнтованому на певну групу публічних службовців – службовця ДФС України, стосовно ж решти публічних службовців цей акт свою дію не поширює. Як наслідок, спираючись на положення базового антикорупційного законодавчого акту, враховуючи відсутність у ньому безпосередніх вказівок щодо подорожей публічних службовців, цілком можна вести мову про те, що практика фінансування з «альтернативних джерел» подорожей публічних службовців може бути різною, що визнати виправданим неможна. Якщо щодо службовців ДФС України фінансування їх подорожей з «альтернативних джерел» можна розглядати як різновид подарунку, чому не можна поширити таку практику не всіх публічних службовців? Не тільки можна, а й потрібно це зробити. І для цього не варто активізувати підзаконну нормотворчу діяльність для того, щоб охопити всіх публічних службовців. Виправданим є врегулювання цього питання на рівні базового антикорупційного закону, дія якого поширюється на всіх публічних службовців. При цьому слід пам'ятати, що подорожі, хоча і пов'язані із професійною діяльністю, однак які фінансуються з «альтернативного джерела», мають узгоджуватися з обов'язковою вимогою стосовно того, що таке «альтернативне джерело» має бути дозволеним згідно з вимогами чинного законодавства. Жодних «альтернативних джерел» фінансування подорожей публічних службовців, заборонених чинним національним законодавством, не має бути взагалі, враховуючи спеціальний статус публічного службовця та особливість його професійної діяльності. Розгляд подорожей, а точніше їх оплати з «альтернативних джерел» для публічних службовців як виду подарунку цілком узгоджується із «концепцією розуміння подарунку як передумови для конфлікту інтересів» [5, с. 34], реалізованою у національному законодавстві багатьох зарубіжних країн. Його аналіз дозволяє умовно виділити кілька пріоритетів нормативного закріплення базових стандартів щодо подорожей публічних службовців. По-перше, обов'язкове декларування витрат на подорожі, які фінансуються з «альтернативних джерел», у законодавстві різних країн для визначення останніх використовуються різні словосполучення (наприклад, в Австрії «за чужий рахунок», у Німеччині «оплачені третьою стороною», у Великій Британії «…не за власний чи державний кошт», у США «…за рахунок приватних джерел»). Це положення закріплене у законодавстві багатьох зарубіжних країн. Так, наприклад, у законодавстві Франції передбачено, що «…про них необхідно повідомити», у Японії «…підлягають декларуванню в аспекті річного прибутку», у Великій Британії «…декларуванню підлягають витрати службовців та їхніх дружин/чоловіків на подорожі за кордон, якщо вони не були здійснені повністю або частково за власний або державний кошт… декларуванню підлягають і витрати на подорожі в межах країни…», у США «…всі транспортні витрати на подорожі підлягають декларуванню» [6, с. 48-54], в Австралії «…відомості про поїздки, які фінансуються за чужий рахунок», у Канаді «…декларуються витрати на зарубіжні поїздки, які оплачуються іноземними організаторами», в Італії «…декларуванню підлягають такі витрати, із зазначенням імені особи, що їх несе», у Південній Африці «…підлягають декларуванню відомості про подорожі за кордон, за винятком тих, які здійснені за власний рахунок або якщо йде мова про ділові подорожі, які не стосуються роботи публічного органу» [6, с. 48-54]. По-друге, встановлення меж одержання виплат на подорожі, при цьому критерії визначення таких меж є різними. Серед таких можна виділити: а) вказівку на конкретний розмір витрат (наприклад, Німеччина, Італія); б) вказівку на тривалість подорожі (наприклад, у США дозволяється публічним службовцям їздити у подорожі з метою «встановлення фактів, а також на зустрічі, виступи та подібні заходи за рахунок приватних джерел», при цьому така подорож має бути пов'язана із професійною діяльністю і її тривалість не може перевищувати у межах країни чотирьох днів, а за кордон – семи днів [6, с. 54]); в) вказівка на суб'єкта, витрати на подорож якого фінансується (наприклад, безпосередньо публічний службовець – у законодавстві Німеччини, Італії, Австралії, публічний службовець та його дружини (чоловік) – у законодавстві

Великої Британії, публічний службовець, а також його дружини (чоловік) або дитина, «які будуть супроводжувати» – у законодавстві США) [6, с. 48-54]; г) з використанням оціночного поняття (наприклад, «загальноприйнятна норма» у законодавстві Кореї при визначенні розміру витрат на подорожі, «обґрунтовані витрати» на подорожі, які покривають організатори конференцій, – у законодавстві Великої Британії, «відповідність принципу взаємного культурного обміну» – щодо «розміру витрат на подорожі, які виплачує принципал – громадянин іноземної держави», – у законодавстві США [6, с. 48-54]. Щоправда, є країни, у законодавстві яких обмежень щодо подорожей публічних службовців немає. Так, наприклад, у законодавстві Аргентини жодних обмежень щодо подорожей немає. У законодавстві Чехії взагалі передбачено, що «подорожі, проживання, харчування та інші види виплат, які отримуються при здійсненні службових обов'язків, не вважаються прибутком чи подарунком» [6, с. 48]. Немає обмежень щодо подорожей публічних службовців, а отже, й фінансування їх з «альтернативного джерела» у законодавстві Японії, Південної Африки та ін. Враховуючи досвід зарубіжних країн щодо врегулювання відповідного питання та з метою удосконалення правових засад запобігання передумов виникнення конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців в Україні, цілком логічним вбачається наступне. По-перше, внесення доповнень до ст. 1 Закону України від 14.10.2014 року «Про запобігання корупції» й доповнення визначення «подарунок» словосполученням після слів «мінімальною ринковою» наступного змісту: «а також оплата за навчання, транспортування, подорожі, проживання, харчування, які надаються безпосередньо, так і шляхом предоплати або відшкодування їх виплат». Це дозволить максимально узгодити нормативне визначення витрат на подорожі як виду подарунку із загально визначеною та впровадженою у вітчизняне законодавство «концепції розуміння подарунку як передумови для виявлення конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців. По-друге, доповнити ст. 23 Закону України від 14.10.2014 року «Про запобігання корупції» у ч. 1 п. 3 наступного змісту: «забороняються подорожі, навчання, участь у різноманітних заходах, пов'язаних із професійною діяльністю публічного службовця, якщо їх фінансування здійснюється не за власний рахунок і не за рахунок державного чи муніципального бюджетів, а із джерел, заборонених згідно із законодавством України». По-третє, доповнити ч. 2 цієї ж статті Закону після першого абзацу положеннями наступного змісту: «Ці ж вимоги поширюються і на витрати на навчання, подорожі публічних службовців, які безпосередньо пов'язані з їх професійною діяльністю. Усі витрати підлягають обов'язковому декларуванню із зазначенням безпосереднього джерела виплат». А також доповнити п. 2 ч. 1 цієї ж статті наступного змісту: «Витрати на навчання, подорожі публічних службовців за кордон мають відповідати встановленим для такого виду витрат вітчизняним закріпленим нормативам». По-четверте, ч. 2 ст. 24 цього ж Закону доповнити п. 4 наступного змісту: «У разі з'ясування відомостей про заборонене джерело фінансування витрат на навчання, подорожі публічного службовця, або ж у разі відсутності зв'язку навчання або подорожі, що фінансується не за власний кошт особи або державного чи місцевого бюджету, із професійною діяльністю публічного службовця, особа зобов'язана негайно повідомити письмово свого керівника, а також НАЗК». По-п'яте, ч. 1 ст. 46 цього ж Закону доповнити п. 13 наступним змістом: «доходи у вигляді оплат витрат на навчання, подорожі, безпосередньо пов'язані із професійною діяльністю, яка здійснюється за рахунок інших джерел, ніж власний рахунок особи чи державний чи місцевий бюджет. Такі витрати включаються і у випадку, якщо вони поширювалися і на близьких осіб публічного службовця. Відомості подаються із зазначенням їх кількісних показників і джерела фінансування».

Висновки. За таких умов можна стверджувати, що унормування обмежень щодо подорожей публічних службовців сприятиме визначеності відносин публічної служби, їх контрольованості з боку суб'єктів запобігання корупції у всіх її проявах в Україні та з боку громадськості. Декларування як самих витрат, так і джерел їх фінансування («альтернативних джерел») сприятиме посиленню засад «прозорості» відносин публічної служби, усуненню будь-яких передумов для виникнення конфлікту інтересів, неправомірного використан-

ня ресурсу «подорожей» як важелю впливу на неупередженість, об'єктивність професійної діяльності публічних службовців. З урахуванням позитивного зарубіжного досвіду нормотворення та правозастосування у зазначеній сфері відносин доцільним вбачається унормування обмежень щодо подорожей публічних службовців у базовому антикорупційному законодавчому акті (за рахунок загальнодержавного обсягу впливу) з акцентом на обов'язкову прив'язку цих витрат на навчання, подорожі до професійної діяльності публічного службовця, законність джерел фінансування, обов'язкове декларування як витрат, так і джерела їх фінансування.

Список використаних джерел:

1. Довжанин В.М. Правове регулювання запобігання та протидії корупції за законодавством США. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція. 2015. № 13. Т. 1. С. 102-106; Настюк В.Я., Бєлєвцева В.В., Клок О.В. Адміністративно-правові проблеми протидії корупції в Україні: монографія / за заг. ред. В.Я. Настюка. Харків: Право, 2017. 240 с.; Коломоєць Т.О., Кукурудз Р.О. Правила поводження публічних службовців із подарунками: компаративно-правовий аналіз (на прикладі досвіду України, Грузії, Сінгапуру, Бразилії). Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки. 2018. № 2. С. 71-79.

2. Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: рішення НАЗК від 29.09.2017 року № 839; Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю: рішення НАЗК від 11.08.2016 року № 3.

3. Правила етичної поведінки та запобігання корупції в органах Державної фіскальної служби, затверджені наказом ДФС від 01.12.2017 року № 979. URL: http://sfs.gov.ua/baneryi/protidiya-koruptsii/antikoruptsiyna-programa-dfs/291898.html.

4. Коломоєць Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України: науково-практичний нарис. Запоріжжя: Гельветика, 2018. 40 с.

5. Гладун О., Годуєва К. Питання запобігання корупції. Вісник Національної академії прокуратури України. 2017. № 1 (47). С. 32-39.

6. Парламентська етика в Україні. Реалії, потреби, перспективи: за матеріалами дослідження Центру досліджень, армій, конверсії та роззброєння та Інституту соціальних технологій / за ред. І. Суслової, Ф. Флурі, В. Бадрак. Женева-Київ, 2017. 56 с.