

О. А. Голяшкіна

аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Стаття присвячена питанням правового регулювання подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Критично проаналізовано нормативно-правову базу щодо забезпечення належних умов урегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Ключові слова: конфлікт інтересів, особистий інтерес, державна служба, посадова особа, державне управління.

Постановка проблеми. Специфіка публічної служби допускає можливість існування суперечностей між інтересами індивіда, соціальних груп, суспільства та держави, зіткнення яких призводить до виникнення різноманітних конфліктних ситуацій. Одним із видів конфліктів, що виникають на державній службі, є конфлікт інтересів.

Намір України стати рівноправним членом міжнародного співтовариства робить необхідним забезпечення політичних, організаційних і, особливо, правових механізмів запобігання та подолання конфлікту інтересів в публічному управлінні, що вимагає їх чіткого нормативно-правового врегулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні проблема вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. А. Анцупов, Т. Василевська, В. Васильєв, Н. Деханова, І. Лопушинський, В. Малиновський, Т. Мотренко, О. Оболенський, М. Рудакевич, Ю. Холоденко, А. Шипілов визначають потреби подальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо. Сучасні дослідники спираються на теорії таких всесвітньовідомих учених: К. Боулдінга, М. Вебер, Р. Да-

рендорфа, Л. Козера, Ф. Оппенгеймера, В. Самнера. Водночас питання вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні в практичному аспекті залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – проаналізувати нормативно-правову базу щодо забезпечення належних умов урегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Спираючись на мету, можемо сформулювати такі завдання: надати характеристику чинному законодавству, що регулює питання конфлікту інтересів у публічному управлінні, зокрема на конституційному, законодавчому рівнях; проаналізувати підзаконні акти стосовно цієї проблеми та міжнародні договори, ратифіковані Україною.

Виклад основного матеріалу. Правове врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні здійснюється актами законодавства України та міжнародно-правовими актами.

Конституція встановлює певні правила поведінки для посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема обмеження щодо їхньої позаслужбової діяльності. Закріплення таких обмежень на рівні Конституції є обґрунтованим, адже деякі види діяльності згаданих осіб поза межами їхньої служби об'єктивно можуть призвести до ситуації, несумісної з належним виконанням ними посадових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів. Тому держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або

забезпечують його врегулювання у разі виникнення. Конституцією України [5] передбачено перелік обмежень щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, а саме: обмеження підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади й органів місцевого самоврядування; заборона народним депутатам України мати інший представницький мандат чи бути на державній службі; вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності; заборона Президентів України займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; заборона членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних і місцевих органів виконавчої влади поєднувати свою службову діяльність з іншою роботою, окрім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; заборона професійним суддям обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької й творчої (ч. 2 ст. 42, ч. 2-3 ст. 78, ч. 4 ст. 103, ч. 1 ст. 120, ч. 2 ст. 127 Конституції України).

Уперше про конфлікт інтересів було зазначено в Загальних правилах поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 року. Згідно з положеннями цього акту державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, із якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Законодавче нормативне закріплення поняття «конфлікт інтересів» уперше відбулося в Законі України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання та протидії корупції», який визна-

чав конфлікт інтересів суперечністю між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Не можна сказати, що це визначення було недостатнім для притягнення до відповідальності за порушення вимог закону щодо врегулювання конфлікту інтересів. Проте його недоліком можна вважати фактичне поєднання в одному визначенні ситуацій, за яких конфлікт інтересів лише може виникнути за певних обставин, та ситуацій, у яких він уже реально існує.

Сьогодні головним законодавчим актом, що регулює питання конфлікту інтересів є чинний Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII «Про запобігання корупції» [6]. Він визначає поняття приватного інтересу, конфлікту інтересів (потенційного та реального), встановлює механізм і порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Законодавець визначає, що приватний інтерес – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, зокрема ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Потенційний конфлікт інтересів – 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 – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Закон визначає обов'язок посадових та службових осіб органів влади та місцевого

самоврядування щодо таких аспектів: вживання заходів до недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; повідомлення не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів у безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – у Національному агентстві з питань запобігання корупції чи іншому визначеному законом органі або колегіальному органі, під час виконання повноважень, у якому виник конфлікт інтересів; невчинення дій та неприйняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; вживання заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Установлюється заборона особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, безпосередньо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів ухвалює рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство з питань запобігання корупції у разі одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання цього конфлікту.

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

Закон зобов'язує особу в разі існування в неї сумнівів щодо наявності конфлікту інтересів, звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції. Якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у Законі. Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, то вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Законом передбачені заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, до них належать такі: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень. Зовнішній контроль здійснюється в таких формах: перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом із питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника; участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу. У рішенні про здійснення зовнішнього контролю визначаються форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням дій чи прийняттям рішень; обмеження доступу особи до певної інформації, якщо конфлікт інтересів пов'язаний із таким доступом та має постійний характер, а також продовження належного виконання особою повноважень на посаді і можливості доручення

роботи з відповідною інформацією іншому працівникові органу, підприємства, установи, організації; перегляду обсягу службових повноважень особи, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи, а також продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника; переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, на іншу посаду у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів, якщо такий у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу та вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи; переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи; звільнення особи, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, зокрема через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Заходами самостійного врегулювання конфлікту інтересів Закон визначає можливість особи самостійно вживати заходи щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих документів безпосередньому керівникові або керівникові органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

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 Конституційного Суду України та

суддів судів загальної юрисдикції, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються також законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання. Якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правочинності цього органу, то участь такої особи в прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Із метою запобігання конфлікту інтересів, Закон зобов'язує особу протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права в порядку, встановленому Законом із письмовим повідомленням про це Національного агентства з питань запобігання корупції та наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору. Водночас забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї.

До актів законодавчого забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі в Україні також належить Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII «Про державну службу» (зі змінами) [7] та Закон України

від 07 червня 2001 року № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування» [8], якими встановлено обмеження щодо призначення на посаду державної служби та служби в органах місцевого самоврядування вимоги щодо врегулювання та запобігання конфлікту інтересів, проведення спеціальної перевірки тощо (ст. ст. 31, 32 Закону № 889, ст. ст. 12, 12-1 Закону № 2493);

Кодекс законів про працю України 1971 року (зі змінами), яким встановлено обмеження спільної роботи родичів на підприємстві, в установі, організації (ст. 25-1);

Кодекс законів про адміністративні правопорушення від 1984 р. (зі змінами), яким встановлено адміністративну відповідальність за неповідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7);

Закон України від 14 травня 2013 р. № 224-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики», яким визначено склади злочинів у сфері службової діяльності та внесені зміни до Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів та Кодексу про адміністративні правопорушення.

Питання конфлікту інтересів урегулюються й підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема Порядком проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. № 169 (зі змінами), у якому зазначено, що до участі в конкурсі не допускаються особи, які будуть підпорядковані близьким особам;

Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженими наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 (zareєстровано в Міністерстві юстиції 31 серпня 2016 р. за № 1203/29333 [9], визначено засоби недопущення виникнення конфлікту інтересів та способи його врегулювання.

Крім того, заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачені в міжнародно-правових актах, зокрема Конвенції ООН проти корупції від 31 жовтня

2003 р., [4] ратифікованої Україною Законом від 18 жовтня 2006 р. № 251-V, приписами ч. 2 ст. 8 якої закріплюється прагнення кожної держави-учасниці застосовувати кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій.

Висновки і пропозиції. Урегулювання конфлікту інтересів є одним із важливих аспектів забезпечення принципу публічності й відкритості діяльності органів публічної влади.

Очевидно, що конфлікт приватних і службових інтересів присутній у діяльності будь-якого державного службовця. Тому головним завданням законодавця є збалансування таких інтересів із позиції визнання пріоритетності інтересів служби над приватними, установлення заходів запобігання виникненню конфлікту інтересів та визначення порядку його врегулювання. На практиці конфлікт інтересів досить важко виявити, оскільки межі між державними й особистими інтересами не завжди чітко визначені.

Список використаної літератури:

1. Андрушко І. Конфлікт інтересів: поняття, питання врегулювання. Актуальні проблеми держави і права. 2010, Вип. 55. С. 582-587.
2. Васильев В., Деханова Н., Холоденко Ю. Государственное управление: Учебное пособие. Москва: Дело и Сервис, 2009. 320 с.
3. Волянський П. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726>.
4. Конвенція ООН проти корупції. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
5. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 4. Ст. 43.

- URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19/page>
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7.06.2001 № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
9. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 р. № 158 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

Голяшкіна Е. А. Нормативно-правове забезпечення подолання конфлікту інтересів на публичній службі: загальна характеристика

В статті розглядаються питання правового регулювання подолання конфлікту інтересів на публичній службі. Критично проаналізована нормативно-правова база забезпечення належних умов урегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Ключевые слова: *конфликт интересов, личный интерес, государственная служба, должностное лицо, государственное управление.*

Holiashkina O. Regulatory guarantee of overcoming the conflict of interests in public administration: general characteristics

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. In this article is showed inspection and analysis of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption".

Key words: *conflict of interests, personal interest, public service, public officer, public administration.*