

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

Владислава Завгородня
канд. юрид. наук, доцент кафедри державно-правових
дисциплін ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»

Стаття присвячена аналізу законодавчої моделі конфлікту інтересів, виявленню її недоліків та визначенню напрямів вдосконалення з метою запобігання корупційним діям на публічній службі

Ключові слова: *конфлікт інтересів, корупція, корупційне правопорушення, публічний службовець, приватні інтереси публічного службовця*

Корупція притаманна будь-якому суспільству і супроводжує його на всіх етапах розвитку. Очевидно, що викоринити повністю це негативне явище неможливо в силу його соціальної природи, проте сьогодні багатьом країнам вдалося створити такі механізми протидії корупції, які дозволили суттєво знизити її рівень та ступінь суспільної небезпеки. В Україні ж масштаби корупційних діянь є критичними і набули характеру національної загрози. Заходи, що вживалися державою для протидії корупції в останні роки, мали ефект, прямо протилежний поставленій меті, про що свідчать як результати соціологічних досліджень, так і оцінки незалежних міжнародних експертів. Так, у 2006 році Україна займала 99 місце серед 163 країн (2,8 бали з 10 можливих) в рейтингу корумпованості, що розробляється і оприлюднюється міжнародною неурядовою організацією Transparency International, у 2010 – 134 місце (2,4 бали) із 178 країн, а в 2011 – вже 152 (2,3 бали) із 180 [1]. Такі тенденції вимагають адекватної оцінки і необхідної реакції з боку держави та громадянського суспільства в аспекті перегляду підходів до протидії корупції, в тому числі, і шляхом вдосконалення правових засобів її мінімізації. У зв'язку з цим

питання наукової розробки юридичного механізму протидії корупції набувають великої актуальності. Однією з важливих складових зазначеного механізму, що успішно апробована у країнах з низьким рівнем корупції, є врегулювання конфлікту інтересів осіб, що потенційно можуть бути суб'єктами корупційних діянь.

Проблема конфлікту інтересів привертала в останні роки певну увагу фахівців у галузі соціальних наук, зокрема її соціологічним аспектам присвячені публікації К. О. Магомедова, В. А. Можаровського, А. Ф. Нагайчука, політологічним та управлінським – І. П. Лопушинського, М. І. Рудакевича, О. О. Фетісова, етичним – Т. Е. Василевської. Конфлікти інтересів у приватному секторі досліджували О. С. Жданова, С. М. Хименко та інші вчені-економісти. Правові ж засади врегулювання конфлікту інтересів в системі реалізації функцій публічної влади, хоча й розглядалися окремими авторами (Д. С. Ковриженко, Д. М. Лук'янець, С. С. Рогульський), досліджені недостатньо, як в силу складності проблеми, так і через відносно нетривалий час її обговорення. Юридичний механізм протидії корупції шляхом усунення цього конфлікту належним чином не розроблений, не здобули чіткого визначення причини і умови виникнення конфлікту інтересів публічних службовців (тут і далі під публічними службовцями ми розуміємо державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування – В. З.), процедури, форми і методи його врегулювання.

Метою цієї статті є аналіз законодавчої моделі конфлікту інтересів, виявлення її недоліків та визначення напрямів вдосконалення задля запобігання корупційним діянням публічних службовців.

Конфлікт інтересів притаманний різним сферам соціального життя. Як зазначає І. П. Лопушинський, інтерес, тобто активна скерованість людини на різноманітні об'єкти, засвоєння яких оцінюється нею як благо, є реальною причиною діяльності соціальних суб'єктів, спрямованої на задоволення певних потреб особистостей і соціальних груп. Специфіка

інтересів визначається насамперед становищем і роллю цих суб'єктів у системі суспільних відносин [2, с. 12]. Суспільство є неоднорідним, і кожен учасник соціальних відносин має свої інтереси, які можуть збігатися або не збігатися з інтересами інших осіб. В останньому випадку виникає ситуація, яку прийнято іменувати конфліктом інтересів. Правових механізмів вирішення потребують далеко не всі такі конфлікти, більшість із них (сімейні, у трудовому колективі тощо) долаються за допомогою інших механізмів соціальної регуляції. Однак, ситуації в яких має місце конфлікт між публічними інтересами і приватним інтересом особи, яка за своїми службовими обов'язками повинна діяти на користь суспільства, утворюють значний корупційний ризик і через це мають бути розв'язані саме в правовій площині. Наявність конфлікту інтересів створює передумови для вчинення корупційних діянь, проте ще не є корупцією (адже публічний службовець, перебуваючи в такому конфлікті, може діяти на користь суспільних інтересів всупереч своїм особистим). Тому, на нашу думку, не можна погодитися з С. С. Рогульським, який конфлікт інтересів, як такий, відносить до проявів корупційного правопорушення [3, с. 41]. Конфлікти інтересів є явищем об'єктивним, уникнути їх неможливо, тим більше в такій достатньо конфліктній сфері соціальних відносин як публічна служба. Як зазначає Д. М. Лукянець, конфлікт інтересів на публічній службі виникає внаслідок існування можливостей для зловживання владою. Розпорядження владою та участь в управлінні надають публічним службовцям можливості управляти значними матеріальними та людськими ресурсами, вони мають широкий доступ до інформації, можуть кардинально впливати на долю конкретної людини, тобто в сфері реалізації публічної влади потенційно існують умови для виникнення конфлікту інтересів [4]. Тому правом мають бути передбачені ефективні засоби, по-перше, попередження конфлікту інтересів, по друге – їх розв'язання на користь суспільства.

Вперше поняття конфлікту інтересів у вітчизняній нормотворчій практиці було вжито Національним банком України у Положенні про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України, затвердженому Постановою НБУ від 20 березня 1998 р. № 114. У п. 2 цього Положення конфлікт інтересів визначається як будь-який вид стосунків, який не відповідає інтересам банку або може перешкоджати об'єктивному виконанню обов'язків відповідальної особи. Пізніше зазначене поняття було використане також у ст. 10 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» від 12 липня 2001 р. – щодо керівників та службовців фінансових установ.

З метою захисту публічного інтересу в сфері приватизації державного майна застереження про конфлікт інтересів увів Фонд державного майна України (Положення про порядок здійснення конкурсного відбору радників для підготовки та проведення конкурентних способів продажу об'єктів приватизації, затверджене наказом Фонду державного майна України від 21 серпня 2000 року № 1745, нині втратило чинність).

Однак про запровадження врегулювання конфлікту інтересів як специфічного засобу протидії корупції в різних сферах публічної служби можна говорити лише після прийняття антикорупційних законів від 11 червня 2009 р. та чинного – від 7 липня 2011 р. У ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 липня 2011 р. термін «конфлікт інтересів» визначається як суперечність між особистими інтересами особи 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. Законодавче визначення конфлікту інтересів загалом не викликає особливих заперечень і відповідає підходам, виробленим світовою практикою. Зокрема, аналогічна дефініція міститься в п. 10

Настанов Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі [5].

У ст. 14 «Врегулювання конфлікту інтересів», передбачається, що особи, визначені як суб'єкти відповідальності за корупційні правопорушення, зобов'язані 1) уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів; 2) повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів.

Власне, зазначеними нормами, а також положеннями ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка встановлює адміністративну відповідальність за неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів, і обмежується на сьогоднішній день законодавче регулювання конфлікту інтересів.

У законах «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., а також у законодавстві щодо надання адміністративних послуг, статусу окремих публічних службовців тощо норми про конфлікт інтересів, на які бланкетно посилаються КУпАП та закон «Про засади запобігання і протидії корупції», відсутні. Закон «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р., який має набрати чинності з 1 січня 2013 р., хоча й згадує про конфлікт інтересів державних службовців, теж містить положення декларативного і відсилочного характеру й не створює реальних механізмів для його попередження і усунення. Отже, практичне

запобігання конфлікту інтересів з метою протидії корупції є більш ніж проблематичним.

Вирішення зазначеної проблеми має бути забезпечено спеціальним законодавством, яке нині відсутнє, незважаючи на подання до Верховної Ради України кількох законопроектів з цих питань. Зокрема, 29 квітня 2009 р. був зареєстрований у Верховній Раді за № 4420 законопроект «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», а 14 травня 2009 р. за № 4420-1 – «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів». Зазначені законопроекти не були прийняті, натомість Парламент 8 лютого 2012 р. ухвалив у першому читанні проект Закону України «Про правила етичної поведінки», зареєстрований 17 листопада 2011 р. за № 4420-д. Звертає на себе увагу вже сама назва цього законопроекту, яка не містить навіть згадки про конфлікт інтересів, а декларує спробу врегулювати цим нормативним актом етичні вимоги до поведінки публічного службовця. Положення цього документу, зокрема, ст. 15 «Недопущення конфлікту інтересів», передбачають, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси уживають вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а також не допускають вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення такого конфлікту інтересів або створити враження його наявності. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльність на користь своїх особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб.

Таким чином, законопроект за № 4420-д також не містить дієвих механізмів врегулювання конфлікту інтересів, проголошуючи певні декларативні засади і не створюючи правового інструментарію їхньої реалізації.

Для того, щоб уникнути виникнення або поглиблення конфлікту інтересів на державному рівні, Д. М. Лук'янець пропонує впровадити такі основні елементи реалізації стратегії: чітке і реалістичне роз'яснення відносин, що можуть призводити до ситуації конфлікту інтересів; надання необхідної інформації інститутам державної влади щодо можливості виникнення ситуації конфлікту інтересів; розробка методик для визначення складу порушення, пов'язаного з конфліктом інтересів, і відповідних заходів впливу за невиконання цих методик; забезпечення поінформованості інститутів державної влади щодо вимог, що стоять перед ними стосовно виявлення і декларування ситуацій, пов'язаних із конфліктом інтересів; створення механізмів поточного контролю для виявлення порушень політики й урахування переваг, які можуть отримати державні інститути від ситуації конфлікту інтересів тощо [4].

Прийняття окремого закону щодо запобігання конфлікту інтересів на публічній службі, безумовно, є необхідним. Цей закон повинен врегулювати низку питань, без вирішення яких положення про конфлікт інтересів так і залишаться декларативними. На нашу думку, в ньому мають знайти відображення наступні моменти.

По-перше, слід законодавчо відмежувати дійсний і потенційний конфлікт інтересів. Визначення конфлікту інтересів, передбачене законом «Про засади запобігання і протидії корупції», відповідає дійсному конфлікту. Потенційний конфлікт інтересів у вже згадуваних Настановах ОЕСР кваліфікується як ситуація, в якій публічний службовець має такі приватні інтереси, що можуть увійти в конфлікт із публічними, якщо цей службовець за колом повноважень може отримати доручення чи бути залученим до певної діяльності [5]. Тобто, потенційний конфлікт інтересів – це наявність у публічного службовця приватних інтересів у сфері здійснення службової діяльності.

Врахування потенційного конфлікту може бути навіть більш дієвим, адже при цьому створюються умови для вжиття засобів щодо

попередження виникнення конфлікту дійсного. Потенційний конфлікт інтересів виявляється на стадії декларування майна, доходів і зобов'язань фінансового характеру. Встановлення його наявності дає можливість попередити не лише корупційне діяння, а й потенційний корупційний ризик.

Для потреб кваліфікації конфлікту інтересів також необхідним є визначення приватних інтересів публічного службовця, які мають включати в себе як майнові, так і немайнові інтереси, що виникають у зв'язку з позаслужбовими стосунками.

По-друге, задля захисту публічних службовців від необґрунтованих обмежень законом мають передбачатися випадки, щодо яких конфлікт інтересів може існувати і мати правові наслідки. Це випадки, які пов'язуються із наданням адміністративних послуг, розпорядженням фінансовими чи матеріальними ресурсами, проведенням аукціонів, конкурсних та тендерних процедур, прийняттям кадрових рішень, здійсненням контрольних повноважень тощо.

По-третє, слід виділити правовий режим запобігання конфлікту інтересів як комплекс засобів, що дають можливість попередити його виникнення та процедури щодо врегулювання вже наявного конфлікту. Ефективне врегулювання конфлікту можливе лише шляхом усунення одного з інтересів, що перебуває у конфлікті, а саме, інтересу приватного, через усунення публічного службовця від виконання публічних функцій в умовах конфлікту, або через запровадження додаткового зовнішнього контролю за прийняттям рішень в умовах конфлікту. Звідси, необхідно визначити юридичні механізми передачі повноважень від однієї службової особи іншій, яка не перебуває в конфлікті, встановити суб'єктів і процедури зовнішнього контролю.

Потребує врегулювання також процедура повідомлення про конфлікт інтересів. Зокрема, необхідно передбачити форму такого повідомлення, а також порядок його доведення до безпосереднього

керівника (керівника вищого органу), а й спеціально уповноваженого органу (посадової особи) з питань етики державної служби.

Слід зауважити, що сам службовець далеко не завжди може чітко визначити, перебуває він у стані конфлікту інтересів, чи ні. Тому має бути визначена інстанція, компетентна розв'язати це питання – безпосередній керівник службовця або спеціальний орган (посадова особа) з питань етики публічної служби. Утворення такого органу є необхідним не лише для контролю за додержанням публічними службовцями етичних вимог, але й для їх захисту, наприклад, в тих випадках, коли діючи добросовісно, вони не усвідомлюють ситуації конфлікту, або коли безпосередній керівник змушує їх діяти всупереч публічним інтересам. Адже притягнення до публічного службовця до відповідальності, в тому числі, за неповідомлення про конфлікт інтересів, діяння має далекосяжні наслідки – звільнення, занесення до реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що виключає можливість подальшої роботи в сфері державної служби.

Викладене дозволяє зробити висновок про недостатню урегульованість у чинному антикорупційному законодавстві проблеми конфлікту інтересів, відсутність дієвих механізмів його запобігання та вирішення. а також контролю за додержанням вимог стосовно конфлікту і відповідальності за їх порушення. Нагальним завданням у сфері антикорупційної політики держави є прийняття спеціального закону про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі, який передбачив би коло випадків, при яких конфлікт інтересів, дійсний чи потенційний, може створювати ризик вчинення корупційного діяння, визначив би процедури і засоби його запобігання і врегулювання. Крім того, з метою більш ефективного вирішення проблеми та забезпечення захисту державних службовців від необґрунтованих переслідувань має бути створений спеціальний незалежний орган з питань етики публічної служби, уповноважений давати висновки щодо наявності чи відсутності конфлікту.

Література

1. Transparency International. The global coalition against corruption. Corruption perceptions index 2011 [Electronic resource] Access mode : <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>
2. Лопушинський І. П. Конфлікт інтересів на державній службі : проблеми законодавчого врегулювання в Україні / І. П. Лопушинський // Наукові праці : Науково-методичний журнал. – Т. 130. Вип. 117. Державне управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010.– С. 11-18.
3. Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Сергій Степанович Рогульський; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2005. – 187 с.
4. Лук'янець Д. М. Регулювання професійної етики публічних службовців / Д. М. Лук'янець // Center for regional policy studies [Електронний ресурс] Режим доступу : <http://crps.sumynews.com/policy-development/rules-of-professional-ethics-in-public-service-and-conflict-of-interest/item/5-regulyuvannya-profesijnoyi-etyky-publichnyx-sluzhbovcziv.html>
5. Recommendation of the Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Electronic resource] Access mode : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

Стаття посвячена аналізу законодательної моделі конфлікту інтересів, виявленню її недоліків і визначенню напрямків удосконалення з метою запобігання корупційним діянням на державній службі.

The article is devoted to analyze of the legislative model of conflict of interest. The defects of this model are investigated and the areas of improvement are determined.