

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

LEGAL MEANS OF PREVENTING CONFLICT OF INTEREST IN CIVIL SERVICE

Прокоф'єв М.М., ад'юнкт кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу факультету № 3
Львівський державний університет внутрішніх справ

Стаття присвячена розгляду правових засобів запобігання конфлікту інтересів на державній службі в контексті міжнародних норм, нечинного та чинного національного законодавства, підзаконних нормативно-правових актів у сфері державної служби та запобігання корупції. Проаналізовано з позиції адміністративного права поняття «конфлікт інтересів». Запобігання конфлікту інтересів на державній службі досліджено з позиції одного з антикорупційних механізмів, який слугує реалізації принципу відкритості й публічності в діяльності правоохоронних органів. Систему правового регулювання запобігання конфлікту інтересів у державній службі становлять міжнародні угоди, національні закони та підзаконні акти. Важливим складником у регулюванні окремих аспектів профілактики конфлікту інтересів є організаційно-управлінські акти спеціалізованих державних органів та акти тлумачення антикорупційного законодавства, які не є нормативно-правовими. В Україні поза сферою конфлікту інтересів залишаються багато питань підприємницької діяльності, що визначають умови інвестиційного клімату країни. Аргументовано, що запровадження обмежень стосовно конфлікту інтересів прав до осіб, які вступають на державну службу, сприяє забезпеченню ефективної професійної діяльності з виконання повноважень державних органів, установа перешкод можливим зловживанням державних службовців. У контексті реалізації Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу необхідно оптимізувати форми та методи здійснення взаємних консультацій з проблеми конфлікту інтересів; сприяти залученню представників інститутів громадянського суспільства у сферу антикорупційної діяльності в правоохоронній системі; сприяти в підборі та підготовці кадрів, які могли брати участь у заходах запобігання корупції й у розробці антикорупційних стандартів поведінки державних службовців.

Ключові слова: державна служба, конфлікт інтересів, правоохоронна сфера, запобігання корупції.

The public service as a public kind of professional activity predetermines a certain refusal of a public official from some constitutional rights, and it is compensated by providing an official, and in some cases, members of his family, with additional guarantees on the part of the state. At present, the conflict of interests in public service remains one of the instruments of prevention system of public service. The mechanism of conflicts of interests in public service is formed when officials have a personal or group interest in attaining a certain goal that affects or may influence the consideration of issues concerning performance of their official duties. Preventing or resolving conflicts of interests in public service system, in the context of European integration of Ukraine, is measures for the prevention of corruption offences and one of the ways of combating corruption in the field of public administration. Corruption is an intergovernmental phenomenon; therefore, the level of corruption in one country can affect the level of corruption and the rule of law in other states. In this regard, consolidating the efforts of a number of states and international organizations is needed to counter corruption. At present, it is necessary to optimize the forms and methods for the implementation of mutual consultations on the issue of conflict of interests; to compile a data base on the anti-corruption legislation, measures of combating corruption in the public service system; to assist in the selection and training of personnel who could take part in anti-corruption measures, as well as developing anti-corruption standards for public servants. The article states that the conflict of interests in public service of law enforcement is one of the anti-corruption mechanisms, which indicates the principle of openness and publicity in the activities of law-enforcement bodies. The establishment of restrictions on conflicts of interests in the rights of persons who enter the public service ensures effective professional activities in the exercise of the powers of state bodies, and the imposition of obstacles to possible abuse of public officials.

Key words: public service, conflict of interests, law enforcement, prevention of corruption.

Постановка проблеми. Однією з умов, що перешкоджають ефективному запобіганню корупції, є існування неправових засобів державного управління, зумовлених наявністю в державних службовців особистої зацікавленості, у тому числі нематеріального характеру, що виникає в процесі прийняття публічно-владних рішень і завдає шкоди суспільним інтересам. Результатом прийняття державним службовцям рішень з питань, що входять у компетенцію, на основі особистої зацікавленості може стати надання непередбачених законом і необґрунтованих переваг конкретним особам або організаціям, що суперечить принципам об'єктивності, справедливості, рівноправності й конкуренції в межах правового поля. Розглянуті дії (бездіяльність) державних службовців, уповноважених державою служити суспільству, знаходяться поза правовим простором, наслідком чого стане непередбачуваність процесів прийняття рішень у системі державного управління, що призводить до деградації та неефективності правових механізмів державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання конфлікту інтересів на державній службі вивчали вчені, а саме: В. Авер'янов, Т. Василевська, В. Галушко, С. Дубенко, О. Єщук, О. Онишук, Т. Коломоєць, В. Колпакова, І. Лопушинський, М. Мельник, Р. Мельник, С. Рівчаченко, В. Тимошука, Г. Ткач, О. Томкін, О. Остапенко, І. Яцків та ін. На підставі дослідження корупції та окремих корупційних проявів як соціальних і правових явищ у науковій літературі зазначається, що в основі корупційного правопорушення в системі державного управління

лежить конфлікт інтересів на державній службі, заснований на корисливій мотивації державного службовця, у зв'язку з чим механізм врегулювання конфлікту інтересів на державній службі пропонується розглядати як основний і найбільш ефективний спосіб запобіганню корупції.

Мета статті – дослідження конфліктів інтересів на державній службі, їх виявлення та подолання.

Виклад основних положень. Конвенція ООН проти корупції передбачає, що кожна держава-учасниця, згідно з основоположними принципами національного права, створює, підтримує та зміцнює системи, що сприяють прозорості й запобіганню виникненню конфлікту інтересів. Україна ратифікувала Конвенцію та взяла зобов'язання з урегулювання й запобігання конфлікту інтересів на державній службі.

Стратегія розвитку МВС України до 2020 року одним зі стратегічних пріоритетів визначає розвиток кадрового потенціалу за рахунок розроблення механізмів забезпечення прозорості відбору кадрів і кар'єрного зростання; розроблення та впровадження програм безперервного професійного розвитку персоналу; упровадження сучасних методів мотивації та уникнення конфлікту інтересів; розроблення ефективних підходів до оцінювання роботи персоналу й заохочення підвищення її якості [1, с. 135].

Конфлікт інтересів у сфері державного управління зумовлюється двома чинниками. Перший полягає в зростанні фактів деструктивної поведінки службовців під впливом конфлікту інтересів. Це проявляється в реалізації чиновниками особистих інтересів на шкоду суспільним відносинам, прагненні використовувати владу в корисливих цілях.

Виникнення ситуацій щодо конфлікту інтересів у структурах управління – це не випадки зловживання повноваженнями конкретної посадової особи, а комплексна проблема системного соціального явища, пов'язаного з деформацією суспільних відносин. У дослідженнях минулих років фіксується проникнення стереотипів тіньової поведінки в різні сфери суспільного життя, включаючи структуру державного управління.

Соціальні умови, за яких виникають і розвиваються ситуації з конфліктом інтересів у професійній діяльності державних службовців, призводять до неефективного функціонування інститутів суспільства, зрощення кримінальних елементів із системою управління державою, створення негативного іміджу, зниження довіри до влади. Інший чинник конфлікту інтересів зумовлений тим, що на теоретичному рівні підходи до дослідження заданої тематики обмежуються межами корупційного складника та правової регламентації. Тому ситуації з конфліктом інтересів трактуються як прояв низького рівня професіоналізму чиновників.

Обмеженість розуміння цього комплексного явища тільки як індивідуального феномена полягає в тому, що не враховуються закономірності й причини розвитку конфлікту. Ігнорується безліч динамічних чинників, безпосередньо пов'язаних зі сутністю цього правового та соціального феномена.

Обмеження, які пов'язані з державною службою в правоохоронній сфері, для громадянина, згідно з якими він не може перебувати на державній службі, наприклад, у разі втрати довіри до державного службовця, недотримання обмежень і заборон, вимог щодо запобігання або врегулювання конфлікту інтересів і невиконання обов'язків, установлених з метою запобігання корупції, належним чином компенсуються державою організаційними та матеріальними гарантіями.

Реальне впровадження в законодавство інституту конфлікту інтересів почалося тоді, коли до Закону України «Про державну службу» (1993 р.) було введено ст. 16-1 «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [2]. Конфлікт інтересів є ситуацією, за якої особиста зацікавленість державного службовця впливає або може вплинути на об'єктивне виконання посадових обов'язків, коли виникає або може виникнути протиріччя між особистою зацікавленістю й законними інтересами фізичних і юридичних осіб, що здатне призвести до заподіяння шкоди цим законним інтересам.

Поняття «конфлікт інтересів» для юридичної науки є новим. У сучасному його розумінні в національній правовій науці воно було відсутнє до початку ХХ століття. Однак варто зазначити, що це поняття використовувалося в окремих нормативно-правових актах стосовно випадків у публічній і приватній сферах. Уперше воно жито в законах про підприємницьку діяльність і в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [3].

Стаття 10 указанного Закону України каже: «Керівник або службовець або призначений експерт фінансової установи не можуть брати участь: у підготовці та прийнятті рішення щодо прийняття фінансовою установою будь-якого зобов'язання на їх користь; у підготовці та прийнятті рішення на користь установи або підприємства, в якому вони, їх близькі родичі або підприємство, яким вони володіють, мають діловий інтерес.

Особа, яка є членом органу управління або службовцем фінансової установи, може укладати договори з фінансовою установою щодо надання фінансових послуг на умовах, що не відрізняються від звичайних. Особа, яка є членом органу управління фінансової установи, не може укладати договори надання фінансових послуг професійних послуг (робіт), якщо загальні збори власників не дадуть попередньої згоди на укладення такого договору» [3].

Під конфліктом інтересів при здійсненні професійної діяльності на ринку цінних паперів розуміється протиріччя між майновими й іншими інтересами професійного учасника ринку цінних паперів і його працівників, які здійснюють діяльність на підставі трудового або цивільно-правового договору, і клієнта професійного учасника, у результаті якого дії професійного учасника та його працівників завдають збитків клієнту, тягнуть інші несприятливі наслідки для клієнта.

Н. Янюк зазначає, що в основі конфлікту інтересів завжди лежить певне протиріччя між приватними та публічними інтересами уповноваженої на виконання завдань держави чи місцевого самоврядування особи [4, с. 151].

У публічній сфері поняття «конфлікт інтересів» ужито в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [5].

М. Ковалів зазначає, що прийняття управлінських рішень у сфері правоохоронної діяльності, у яких зацікавлені фізичні та юридичні особи, може здійснюватися лише посадовими особами органів правоохоронної сфери, що безпосередньо пов'язано з розпорядженням владою матеріальними та людськими ресурсами [6, с. 190].

У сфері державної служби серед нормативно-правових актів, які вперше використали поняття «конфлікт інтересів», були Загальні правила поведінки державного службовця (видані у 2000 році). Пункт 21 наводив дефініцію поняття: «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, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків. Будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду» [7]. У Загальних правилах поведінки державного службовця, виданих у 2010 році, констатовано: «Державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме суперечності між особистими інтересами та службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень» [8].

Доцільно зазначити, що Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування не містять посилення на конфлікт інтересів [9].

У статті 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (нечинний) було окреслено шляхи подолання конфлікту інтересів, але не дано легального визначення, не названо ознаки й умови ситуацій з конфліктом інтересів, не передбачено механізми подолання та можливі правові наслідки [10].

Зараз чинними є поняття, закріплені в пунктах 9 і 13 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», де визначено поняття потенційного конфлікту інтересів і реального конфлікту інтересів [11].

У Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів складниками конфлікту інтересів названо приватний інтерес, службові/представницькі повноваження, а співвідношення вказаних складників спричиняє виникнення: реального конфлікту інтересів – приватний інтерес суперечить службовим/представницьким повноваженням, впливаючи на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень; потенційного конфлікту інтересів у сфері службових/представницьких повноважень, коли наявний приватний інтерес, що може за настання певних обставин у майбутньому вплинути на об'єктивність чи неупередженість

прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень [12].

Під конфліктом інтересів у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів розуміється ситуація, під час якої особиста зацікавленість особи, що заміщує посаду, заміщення якої передбачає обов'язок уживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, впливає або може вплинути на належне, об'єктивне й неупереджене виконання нею посадових обов'язків.

Порівнявши визначення поняття «конфлікт інтересів» у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, прийнятих у 2017 р., та в Загальних правилах поведінки державного службовця (2010 р.), можна зробити висновок, що нормативне визначення конфлікту інтересів практично не змінилося.

Конфлікт інтересів можна констатувати у випадках: особистої зацікавленості державного службовця в здійсненні дій, які можуть послугувати основою для конфлікту інтересів; появи протиріч між особистою зацікавленістю й законними інтересами фізичних і юридичних осіб; здатності й можливості заподіяння шкоди певним законним інтересам.

Нормативне визначення поняття «конфлікт інтересів» охоплює не тільки протиріччя, що існують у реальному часі, а й ті, які ще не існують, але можливі. Коли це поняття використовується в законодавстві, воно завжди має виключно негативне забарвлення та корупційну природу. У науковій літературі конфлікт інтересів характеризується певною двоїстістю, тлумачиться не так однозначно й уважається оціночною категорією.

На практиці визначення факту наявності конфлікту інтересів є дуже складним. Це пов'язано з тим, що ситуації, у контексті яких розглядається конфлікт інтересів, можуть тлумачитися по-різному. Скажімо, часто виникають складнощі з визначенням поняття «близькі родичі».

До ситуацій, пов'язаних із виникненням або можливістю виникнення конфлікту інтересів на державній службі, може бути зараховано, наприклад, участь державного службовця, його родичів або осіб, із якими він підтримує стосунки, що засновані на моральних або майнових зобов'язаннях, у діяльності комерційної організації або здійснення родичами й іншими особами підприємницької діяльності, якщо ці функції державного управління організацією або у відповідній сфері діяльності належать до посадових обов'язків державного службовця.

Запобігання можливого конфлікту інтересів у державному та недержавному секторах досягається покладанням на державних службовців, службовців місцевого самоврядування та працівників приватних організацій обов'язку надавати відомості про діяльність, що може призвести до конфлікту інтересів. Способи недопущення конфлікту інтересів передбачені в Законі України «Про запобігання корупції» і становлять закритий перелік.

Реформування державного управління передбачає, що в системі державної служби мають бути створені механізми подолання конфліктів інтересів, коли в державних службовців виникає особиста або групова зацікавленість у досягненні певної мети, яка впливає або може вплинути на об'єктивний і неупереджений розгляд питань при виконанні посадових обов'язків.

У правовій науці вивчається проблема, яка пов'язана з тим, що застосування перелічених способів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у низці випадків буде ускладнено через особливий статус осіб, що заміщують державні посади. Особи, які заміщують державні посади України та посади місцевого самоврядування, повинні розглядатися як суб'єкти, які самостійно вживають заходи, спрямовані на запобігання й врегулювання конфлікту інтересів.

У зв'язку з цим пропонується не обмежувати вказаний у Законі України «Про запобігання корупції» перелік спо-

собів запобігання й врегулювання конфлікту інтересів, надавши можливість застосовувати інші заходи, скеровані на запобігання й врегулювання конфлікту інтересів.

Сьогодні є потреба у виробленні нових способів запобігання й врегулювання конфлікту інтересів. Стосовно категорії осіб, що заміщують державні посади України та посади місцевого самоврядування, може бути запропоновано створення механізму, який дає змогу фіксувати особисті інтереси, обмежувати участь посадових осіб цієї категорії в прийнятті рішень, які зачіпають особисті інтереси.

До додаткових способів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в осіб, що заміщують державні посади України, посади місцевого самоврядування, пропонується зарахувати: розкриття конфлікту інтересів при призначенні на посади державної служби, посади місцевого самоврядування; відсторонення від прийняття рішень щодо громадян та організацій, щодо яких під час вступу на державну службу розкривався конфлікт інтересів; продаж цінних паперів або майна, що призводить до конфлікту інтересів чи має потенціал для виникнення такого конфлікту; делегування повноважень щодо прийняття рішень стосовно фізичних і юридичних осіб, щодо яких виникає особиста зацікавленість, підлеглим посадовим особам.

У науці адміністративного права висловлювалася думка вчених про необхідність удосконалення чинного порядку регулювання конфлікту інтересів і діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби та Комітету з дисциплінарних проваджень щодо державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А».

Незважаючи на те що в заданій сфері прийнято низку нормативно-правових актів, механізми вирішення конфлікту інтересів у законотворчому процесі досі не сформовані, а взаємодія осіб, котрі намагаються відстояти інтереси бізнесових структур і представників державної влади, має непрозорий характер. У цій сфері потрібно чимало змінити: від розробки поняття лобізму до створення правової моделі узгодження інтересів різних політичних, економічних і соціальних груп.

Для запобігання конфліктам інтересів у публічній сфері великим потенціалом володіє технологія оцінювання регулювального впливу, яка дає змогу розробнику регулятивних рішень у процесі підготовки законопроектів розглянути максимально широкий спектр можливих регулятивних заходів, оцінити імовірні наслідки, витрати та вигоди як адресатів регулювання.

В Україні поза сферою конфлікту інтересів залишаються багато питань підприємницької діяльності, що визначають умови інвестиційного клімату країни. Доцільно поширити поняття «конфлікт інтересів» на сфери, пов'язані зі захистом публічних інтересів держави, життя і здоров'я людей.

Висновки. Систему правового регулювання запобігання конфлікту інтересів у державній службі становлять міжнародні угоди, національні закони та підзаконні акти. Важливим складником у регулюванні окремих аспектів профілактики конфлікту інтересів є організаційно-управлінські акти спеціалізованих державних органів та акти тлумачення антикорупційного законодавства, які не є нормативно-правовими.

Аналіз чинного законодавства показав, що правове регулювання питань запобігання конфлікту інтересів є недостатнім і вимагає вдосконалення, більш детального регулювання. Є недоліки наукового, методичного та організаційного забезпечення діяльності у сфері застосування заходів профілактики конфлікту інтересів. У контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, необхідно оптимізувати форми та методи здійснення взаємних консультацій з проблеми конфлікту

інтересів; сприяти залученню представників інститутів громадянського суспільства у сферу антикорупційної діяльності в правоохоронній системі; сприяти в підборі

та підготовці кадрів, які могли брати участь у заходах запобігання корупції, у розробці антикорупційних стандартів поведінки державних службовців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гурковський М.П., Єсімов С.С. Зміст і методологія роботи з кадровим резервом у системі МВС України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 1. С. 134–145.
2. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 52. Ст. 491.
3. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1.
4. Янюк Н. Поняття «конфлікт інтересів» у міжнародно-правових актах та адміністративному законодавстві України. *Вісник Львівського університету. Серія «Юридична»*. 2018. Вип. 66. С. 147–154.
5. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.
6. Ковалів М.В. Основи управління в органах внутрішніх справ України : навчально-практичний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2010. 340 с.
7. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 23.10.2000 № 58. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00>.
8. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : Наказ Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.
9. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
10. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 40. Ст. 404.
11. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
12. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17>.