

## УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

### SETTLEMENT OF CONFLICT OF INTEREST IN THE ACTIVITIES OF HEADS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Сергієнко А.С., старший викладач  
кафедри фундаментальних і галузевих юридичних наук

*Кременчуцький національний університет імені Михайла Остроградського*

У статті розглядається питання урегулювання конфлікту інтересів у діяльності керівників закладів вищої освіти, пов'язаного зі спільною роботою з близькими особами. Приводиться аналіз норм чинного антикорупційного законодавства та законодавства про освіту, зокрема розглядаються положення Закону України «Про запобігання корупції» та Закону України «Про вищу освіту». Визначено історичні передумови виникнення поняття спільної роботи з близькими особами, конфлікту інтересів та урегулювання конфлікту інтересів. Досліджено розмежування законодавцем понять реального і потенційного конфлікту інтересів, визначено поняття дискреції та розкрито суть дискреційних повноважень.

Визначено, що Законом не заборонена спільна робота близьких осіб у закладах вищої освіти, але вникають випадки, коли керівники таких закладів приймають рішення щодо прийняття на роботу, переведення на посади, виплати премій, тощо близьким до них особам. У таких випадках приватний інтерес може суперечити службовим повноваженням керівника закладу вищої освіти, адже переважно у всіх контрактах, посадових інструкціях керівників в тій чи іншій формі передбачено, що саме керівник здійснює керівництво закладом вищої освіти і несе відповідальність за його діяльність.

Запропоновано спосіб позбавлення керівника закладу вищої освіти дискреції його повноважень, тобто створення таких умов, за яких керівник буде позбавлений можливості обирати варіанти поведінки або варіанти рішень стосовно близьких осіб самостійно. Таким способом є покладення на наглядову раду закладу вищої освіти, яка створюється відповідно до статті 37 Закону України «Про вищу освіту» функції прийняття рішень стосовно близьких до ректора осіб.

Зазначено, що хоча даний спосіб вирішення питання запобігання конфлікту інтересів у діяльності керівників закладів вищої освіти може бути дієвим і ефективним, він буде реалізований лише за умови розробки і затвердження відповідних нормативно-правових документів, прийнятих на державному рівні, а також за умови ефективної взаємодії керівника закладу вищої освіти із антикорупційним уповноваженим.

**Ключові слова:** корупція, дискреційні повноваження, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, близькі особи, спільна робота з близькими особами, пряме підпорядкування, урегулювання конфлікту інтересів, антикорупційний уповноважений, наглядова рада.

The article deals with the issue of conflict of interest settlement in the activities of the heads of higher education institutions, related to joint work with close people. An analysis of the norms of the current anti-corruption legislation and legislation on education is given, in particular the provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" and the Law of Ukraine "On Higher Education" are considered. The historical prerequisites for the emergence of the concept of joint work with close persons, conflict of interests and settlement of the conflict of interests are determined. The legislator's distinction between the concepts of real and potential conflict of interests is studied, the concept of discretion is defined, and the essence of discretionary powers is revealed.

It is determined that the Law does not prohibit the joint work of close people in higher education institutions, but there are cases when the heads of such institutions make decisions on hiring, transferring to positions, paying bonuses, etc. to people close to them. In such cases, private interest may conflict with the official authority of the head of the higher education institution, because mostly in all contracts, job instructions of the heads, it is stipulated in one form or another that it is the head who manages the institution of higher education and is responsible for its activities.

A method of depriving the head of the ZVO of the discretion of his powers is proposed, i.e. creating such conditions under which the head will be deprived of the opportunity to choose options for behavior or options for decisions regarding close people on his own. Such a way is to entrust the supervisory board of a higher education institution, which is created in accordance with Article 37 of the Law of Ukraine "On Higher Education", with the function of making decisions regarding persons close to the rector.

It is noted that although this method of solving the issue of preventing a conflict of interests in the activities of the heads of higher education institutions can be effective and efficient, it will be implemented only on the condition of the development and approval of the relevant regulatory and legal documents adopted at the state level, as well as on the condition of the effective interaction of the head of the higher education institution of education with the anti-corruption commissioner.

**Key words:** corruption, discretionary powers, potential conflict of interest, real conflict of interest, close persons, joint work with close persons, direct reporting, settlement of conflict of interest, anti-corruption commissioner, supervisory board.

Розвиток вітчизняного антикорупційного законодавства, адаптація його норм до європейських вимог та європейська інтеграція України зумовлюють виникнення необхідності всебічного і обґрунтованого аналізу найважливіших питань застосування законодавства про запобігання корупції. Поряд зі створенням нових антикорупційних органів (Національного агентства з питань запобігання корупції, Національного антикорупційного бюро, Державного бюро розслідувань, тощо) відбувається закономірний розвиток антикорупційних правових норм, що якісно, повно і комплексно урегульовують суспільні відносини. Разом з тим певна кількість питань дискутується серед науковців, дослідників і авторів законопроектів. Одним із них є питання уникнення і урегулювання конфлікту інтересів у працівників закладів вищої освіти.

Українськими науковцями проведено ряд досліджень у сфері конфлікту інтересів керівників закладів вищої освіти. Дане питання висвітлювали у своїх працях Хміль М., Бондарчук О., Аніщенко М. [1, 2, 3].

Поринаючи в історію, згадуємо як цінувалися у суспільстві династії вчителів, медиків, науковців. Після виходу на пенсію батька його місце займав син чи донька, мова не йшла про оголошення конкурсів на зайняття вакантних посад. За себе говорило прізвище і родинні зв'язки, а не особисті досягнення претендента на певну посаду. Розуміючи згубність для всіх видів господарства такої тенденції, законодавець приходить до висновку, що династії не розвивають, а скоріше шкодять розвитку економіки, якщо провідні робочі місця займають «у спадок», а не на умовах відкритого і прозорого конкурсу.

Поступово на посади державної служби вводяться конкурсні відбори, слідом за цим і вища освіта переходить від призначень на посади до виборів. Але що робити з тими працівниками, які вже працюють на певних посадах і або самі підпорядковані близьким особам, або мають у своєму підпорядкуванні близьких осіб?

Для вирішення цього питання у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 року (який втратив чинність після прийняття Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014) з'являється поняття конфлікту інтересів як **суперечності** 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. Також у вказаному законі з'являється стаття про обмеження спільної роботи близьких осіб. Однак ці обмеження не розповсюджуються на працівників закладів освіти.

Відповідно до ст. 14 цього ж Закону керівники юридичних осіб публічного права (у тому числі і керівники закладів вищої освіти) зобов'язані вживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів та невідкладно у письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів [4].

З прийняттям чинного Закону «Про запобігання корупції» законодавець розмежує поняття потенційного і реального конфлікту інтересів, упорядковує законодавчі норми таким чином, щоб у законі чітко був прописаний механізм урегулювання конфлікту інтересів, зокрема визначені заходи зовнішнього і самостійного його урегулювання [5].

Повертаючись до питання спільної роботи керівників закладів вищої освіти з близькими особами, новий закон також не забороняє спільну роботу з близькими особами, але разом із тим, покладає на працівників обов'язок урегулювання потенційного і уникнення реального конфлікту інтересів.

Для розмежування понять реального і потенційного конфлікту інтересів законодавець використовує наступні визначення [5]:

– **потенційний конфлікт інтересів** – наявність у 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, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

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

Також складовою конфлікту інтересів, окрім приватного інтересу, є наявність представницьких або службових повноважень. І конфлікт виникає саме тоді, коли настає суперечність між представницькими чи службовими повноваженнями і приватним (особистим) інтересом. Тобто, коли особа, наділена представницькими чи певними службовими повноваженнями, приймає рішення під впливом особистих інтересів, зумовлених наявністю родинних стосунків, об'єктивність такого рішення дуже сумнівна.

Таким чином, можна виділити основні складові конфлікту інтересів: приватний інтерес, наявність службових

чи представницьких повноважень і суперечність між службовими чи представницькими повноваженнями.

Перелік близьких осіб також надається Законом «Про запобігання корупції». Близькі особи – члени сім'ї суб'єкта, зазначеного у частині першій статті 3 Закону, а також чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням зазначеного суб'єкта [5].

Зважаючи на те, що Законом не заборонена спільна робота близьких осіб у закладах вищої освіти, виникають випадки, коли керівники таких закладів приймають рішення щодо прийняття на роботу, переведення на посади, виплати премій, тощо близьким до них особам.

Конституцією України (ст. 43) визначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується. Кожен має право на належні, безпечні і здорові умови праці, на заробітну плату, не нижчу від визначеної законом [6]. Аби не порушувати гарантоване Конституцією право осіб, близьких до керівників закладів вищої освіти, Законом не заборонена спільна робота близьких осіб у закладах вищої освіти, але виникають випадки, коли керівники таких закладів приймають рішення щодо прийняття на роботу, переведення на посади, виплати премій, тощо близьким до них особам.

У таких випадках приватний інтерес може суперечити службовим повноваженням керівника закладу вищої освіти, адже переважно у всіх контрактах, посадових інструкціях керівників в тій чи іншій формі передбачено, що саме керівник здійснює керівництво закладом вищої освіти і несе відповідальність за його діяльність.

Також відповідно до статті 37 Закону України «Про вищу освіту», безпосереднє управління діяльністю закладу вищої освіти здійснює його керівник. Керівник закладу вищої освіти в межах наданих йому повноважень [7]:

- 1) організовує діяльність закладу вищої освіти;
- 2) вирішує питання фінансово-господарської діяльності закладу вищої освіти, затверджує його структуру і штатний розпис;
- 3) видає накази і розпорядження, дає обов'язкові для виконання всіма учасниками освітнього процесу і структурними підрозділами закладу вищої освіти доручення.

Делегування права підпису розпорядчих актів стосовно близьких до керівників осіб їх заступникам також не є виходом із ситуації, оскільки заступники керівника також підпорядковані керівнику закладу вищої освіти, і у разі прийняття ними рішень стосовно близьких до керівника осіб, у заступників також виникне потенційний конфлікт інтересів.

Візування уповноваженим з питань запобігання корупції у закладі вищої освіти розпорядчих актів і його контроль за діяльністю керівника закладу вищої освіти в умовах конфлікту інтересів були б можливі у тому випадку, якби антикорупційний уповноважений не підпорядковувався безпосередньо ректору, оскільки в умовах підпорядкування керівнику закладу вищої освіти в антикорупційного уповноваженого також виникатиме потенційний конфлікт інтересів під час здійснення контролю за діяльністю керівника.

Окрім того керівники закладів вищої освіти, як і керівники будь-яких підприємств, установ, організацій, наділені дискреційними повноваженнями – тобто мають можливість обрати варіант своєї поведінки.

Верховний Суд України роз'яснив, у чому полягає дискреційне повноваження, а саме: дискреційне повнова-

ження може полягати у виборі діяти чи не діяти, а якщо діяти, то у виборі варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі [8].

Наприклад законодавством і локальними нормативно-правовими документами закладу вищої освіти передбачена можливість матеріального стимулювання працівників (виплата премій). Їх розмір встановлюється, як правило, керівником закладу вищої освіти. У даному випадку буде наявний приклад реалізації дискреційних повноважень, коли керівник обирає розмір премії для близької особи.

З одного боку така виплата передбачена законодавством, а з іншого – керівник самостійно обирає варіант поведінки – виплачувати премію близькій особі чи ні – та варіант рішення – конкретний розмір премії.

У ситуації з реалізацією дискреційних повноважень виходом може стати позбавлення керівника закладу вищої освіти дискреції його повноважень, тобто створення таких умов, за яких керівник буде позбавлений можливості обирати варіанти поведінки або варіанти рішень стосовно близьких осіб самостійно.

Функцію прийняття рішень стосовно близьких до ректора осіб можна покласти на наглядову раду закладу вищої освіти, яка створюється відповідно до статті 37 Закону України «Про вищу освіту» [7].

Враховуючи, що для закладів вищої освіти державної форми власності наглядові ради створюються засновником (тобто у більшості випадків Міністерством освіти і науки України), ці органи є незалежними і невідповідними керівнику закладу вищої освіти. Тому покладання на наглядову раду функцій контролю за здійсненням керівником закладу вищої освіти своїх повноважень в умовах конфлікту інтересів цілком можливе.

Для забезпечення здійснення наглядовою радою даної функції члени наглядової ради шляхом голосування можуть обрати свого представника або представників, які здійснюватимуть контроль за діяльністю керівника закладу вищої освіти в умовах конфлікту інтересів шляхом погодження підготованих заступниками керівника закладу вищої освіти розпорядчих актів, що стосуються близьких до керівника осіб, участі у засіданнях колегіальних органів управління, до повноважень яких належить обрання на посади, проведення конкурсів і т.д., залучення до роботи конкурсних, атестаційних комісій, тощо. Таким чином керівник закладу вищої освіти буде усунений від прийняття рішень стосовно близьких осіб.

Варто зауважити, що хоча даний спосіб вирішення питання запобігання конфлікту інтересів у діяльності

керівників закладів вищої освіти може бути дієвим і ефективним, він буде реалізований лише за умови розробки і затвердження відповідних нормативно-правових документів, прийнятих на державному рівні, а також інструкцій і роз'яснень Національного агентства з питань запобігання корупції та профільного міністерства.

Також важливим фактором, який сприятиме запровадженню дієвих механізмів урегулюванню конфлікту інтересів у діяльності керівників закладів вищої освіти є ініціатива, правове виховання і бажання будувати доброчесне освітнє середовище саме керівників закладів вищої освіти. На сьогодні ефективним є застосування до більшості керівників, у діяльності яких наявний потенційний конфлікт інтересів, заходів зовнішнього урегулювання конфлікту інтересів, а також призначення у закладах вищої освіти уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції.

Саме на антикорупційних уповноважених покладена функція правовиховної, навчальної роботи з питань запобігання корупції. Антикорупційні уповноважені проводять навчання працівників та адміністрації закладів вищої освіти антикорупційному законодавству, вивчають корупційні ризики і розробляють антикорупційну політику закладу. Але ефективна робота антикорупційного уповноваженого неможлива без активної співпраці із керівником закладу вищої освіти. Саме завдяки злагодженій роботі керівника і антикорупційного уповноваженого розробляються ефективні антикорупційні політики, нормативні документи з питань запобігання корупції, і зводяться до мінімуму ризики настання корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень.

Таким чином, враховуючи, що чинним антикорупційним законодавством не заборонена спільна робота близьких осіб у закладах вищої освіти, можна дійти висновку, що спільна робота керівників закладів вищої освіти з близькими особами не є порушенням законодавства. Антикорупційне законодавство порушується у тому випадку, коли керівником закладу вищої освіти не вжито заходів щодо урегулювання конфлікту інтересів у своїй діяльності, пов'язаного зі спільною роботою з близькими особами.

Для ефективного урегулювання такого виду конфлікту інтересів необхідне створення контролюючого органу – наглядової ради закладу вищої освіти – який позбавляє повноваження керівника закладу вищої освіти дискреції щодо близьких осіб і дозволяє приймати рішення щодо них заступникам керівника без виникнення у них потенційного конфлікту інтересів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Хіль М. В. Конфлікт інтересів керівників закладів освіти. *Науковий журнал «Молодий вчений»*. 2019. № 4 (68). URL: <https://molodyivchenyi.ua/index.php/journal/issue/view/42>
2. Бондарчук О. Г. Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб закладів освіти, зумовлений підпорядкуванням близьких осіб. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 7. URL: [http://lsej.org.ua/7\\_2020/49.pdf](http://lsej.org.ua/7_2020/49.pdf).
3. Аніщенко М. А., Алексеев О. Г., Гамбург Л. С., Дічко Г. О. Конфлікт інтересів у антикорупційному законодавстві України: засіб запобігання чи правовий абсурд? *Фахове юридичне видання «Публічне право»*. 2018. № 4 (32). URL: <https://www.publichne-pravo.com.ua/files/32/8.pdf>.
4. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (втрата чинності від 10.06.2016) від 07.04.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 3206-VI.
5. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 1700-VII.
6. Конституція України від 01.01.2020 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. ст. 43.
7. Закон України «Про вищу освіту» від 01.07.2014 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 1556-VII.
8. Постанова Верховного Суду від 15.12.2021 р. у справі № 1840/2970/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/101923134> (дата звернення: 13.03.2024).