

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ЗАКЛАДІВ ВИЩОЇ ОСВІТИ

CONFLICT OF INTERESTS IN THE ACTIVITIES OF OFFICIALS OF HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS

Кульгавець Х.Ю., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри права

Львівського національного університету
ветеринарної медицини та біотехнологій імені С.З. Гжицького
ORCID ID: 0000-0001-6677-7240

Публікація присвячена правовому аналізу проблемних питань щодо механізму запобігання, виявлення та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб юридичних осіб публічного права на прикладі посадових осіб закладів вищої освіти у системі Міністерства освіти та науки України.

Розкрито коло суб'єктів, котрі підпадають під категорію «посадова особа юридичної особи публічного права» в контексті антикорупційного законодавства, а також з'ясовано чому у закладах вищої освіти до осіб, наділених посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції, на сьогодні не поширюються обов'язкові вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Описано причини фактичного скорочення суб'єктів, на яких покладається обов'язок щодо врегулювання конфлікту інтересів.

У статті наголошено, що конфлікт інтересів, а надто його виявлення, врегулювання та недопущення, є важливим складовим елементом у системі заходів щодо запобігання корупції. Антикорупційне законодавство, як міжнародне, так і національне, відносить конфлікт інтересів до найпоширеніших форм корупції, а також складової більшості корупційних, зокрема кримінальних, правопорушень. Водночас, Національне агентство з питань запобігання корупції, як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику в Україні, у своїх рекомендаціях неодноразово наголошує на тому, що при з'ясуванні питання щодо наявності чи відсутності приватного інтересу в сфері службових повноважень, необхідно у кожному окремому випадку враховувати конкретні обставини, відносини та зв'язки особи, обсяг її службових/представницьких повноважень під час прийняття чи участі у прийнятті того чи іншого рішення.

За результатами дослідження автором робиться акцент на необхідності нормативного закріплення ширшого переліку посадових осіб юридичної особи публічного права, зокрема тих, котрі здійснюють основну діяльність у сфері освіти. Водночас у статті обґрунтовується доцільність щодо уточнення і усунення колізійних у норм у частині визначення суб'єктів, на яких поширюються окремі антикорупційні обмеження і вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Ключові слова: корупція, конфлікт інтересів, посадові особи юридичної особи публічного права, заклад вищої освіти.

The publication is devoted to the legal analysis of problematic issues regarding the mechanism of prevention, detection, and settlement of conflicts of interest in the activities of officials of legal entities under public law, using the example of officials of higher education institutions in the system of the Ministry of Education and Science of Ukraine.

The range of subjects that fall under the «official of a legal entity under public law» category in the context of anti-corruption legislation is revealed. It is also clarified why, in higher education institutions, persons empowered to perform organizational-administrative or administrative-economic functions today, the mandatory requirements for preventing and settling conflicts of interest do not apply. The reasons for the actual reduction of the entities responsible for conflict of interest settlement are described.

The article emphasizes that conflict of interests, especially in detection, regulation, and prevention, is an essential constituent element in the measures to prevent corruption. Anti-corruption legislation, both international and national, refers to the conflict of interests among the most common forms of corruption and the majority of corruption, particularly criminal offenses. At the same time, the National Agency for the Prevention of Corruption, as a central body of executive power with a special status that ensures the formation and implementation of state anti-corruption policy in Ukraine, repeatedly emphasizes in its recommendations that when clarifying the question of the presence or absence of private interest in the field of official powers, it is necessary in each case to take into account the specific circumstances, relations and connections of a person, the scope of his official/representative powers during the adoption or participation in the adoption of this or that decision.

According to the research results, the author emphasizes the need for normative consolidation of a more comprehensive list of officials of a legal entity under public law, particularly those who carry out the main activity in the field of education. At the same time, the article substantiates the expediency of clarifying and eliminating conflicting norms in the part of defining entities subject to separate anti-corruption restrictions and requirements for conflict of interest settlement.

Key words: corruption, conflict of interests, officials of a legal entity under public law, institution of higher education.

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів під час діяльності на публічній службі є основою більшості корупційних чи пов'язаних з корупцією правопорушень, адже часто посадові особи діють у власних інтересах або інтересах близьких осіб, які суперечать службовим. Часто такі правопорушення є несвідомими, оскільки вчиняються службовими особами через необізнаність про механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Це стосується і посадових осіб закладів вищої освіти.

Мета статті зумовлена практичною потребою приведення у відповідність чинних норм законодавства, що регламентують саму процедуру запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а надто – коло суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо такого врегулювання на прикладі посадових та службових осіб закладів вищої освіти.

Стан опрацювання проблематики. Пропоновані плеядою науковців (Т. Бодун, Т. Василевська, А. Гайдук, П. Волянський, Д. Гудков, Р. Дудка, О. Олешко та ін.) доктринальні тлумачення поняття «конфлікт інтересів» здебільшого не заперечують законодавчо визначеного поняття. Однак проблема врегулювання конфлікту інтересів у посадових осіб юридичних осіб публічного права, відповідно до останньої редакції Закону України «Про запобігання корупції», є малодослідженою.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, що Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» (далі – Закон 1700), поділяє конфлікт інтересів на потенційний та реальний, у яких основною умовою є наявний *приватний інтерес*, тобто 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 [1].

Водночас наявність самого по собі приватного інтересу в особи наділеної організаційно-розпорядчими функціями, ще не є достатньою підставою для визнання виявленого конфлікту інтересів. Обов'язковою умовою наявності конфлікту інтересів є сукупність трьох складових: окрім приватного інтересу, це – діяльність в межах службових/представницьких повноваженнях, а також вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, вчинення чи не вчинення дій під час здійснення таких повноважень. Відсутність однієї з трьох складових виключає виникнення конфлікту інтересів.

Як відомо, вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відповідно до статті 28 Закону 1700, поширюються на дві великі групи суб'єктів. До першої групи (пункт 1 частини першої статті 3) належать особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; другу групу (пункт 2 частини першої статті 3) становлять особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [1].

Посадові особи юридичних осіб публічного права, зокрема закладів вищої освіти, належать власне до другої групи (згідно з підпунктом «а» пункту 2 частини першої статті 3), і зобов'язані: вживати заходів щодо недопущення виникнення або врегулювання реального, потенційного конфлікту інтересів; повідомляти про наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів [1].

Зважаючи на роз'яснення НАЗК від 11.08.2016 р. № 3 (втратило чинність), під поняттям посадової особи юридичної особи публічного права визначалась особа, наділена посадовими повноваженнями щодо здійснення організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій з обов'язковим урахуванням обсягу її функціональних обов'язків [2]. Таким чином, працівники закладів вищої освіти, на яких покладаються такі функції (декани факультетів, завідувачі кафедр, керівники інших структурних підрозділів), належали до посадових осіб юридичної особи публічного права.

Водночас Законом України від 20.09.2023 р. № 3384/ХІ «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану» (далі – Закон 3384) були внесені зміни до Закону 1700 щодо, зокрема, трактування поняття посадової особи юридичної особи публічного права [3].

Набрання чинності вказаних змін привернуло особливу увагу медійників і в цілому позитивно сприйнялось суспільством, адже норми оновленої редакції Закону 1700 врегульовували повернення обов'язку щодо декларування у період воєнного стану як основного заходу фінансового контролю за діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також прирівняних до них осіб (окрім зазначених у підпункті «в» пункту 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»).

Принагідно у ЗМІ поширювались повідомлення про те, що Закон № 3384 розширив коло суб'єктів, які зобов'язані

декларувати свій матеріальний стан, адже тепер воно включає посадових осіб юридичної особи публічного права. Варто зауважити, що норми попередніх редакцій Закону 1700 також відносили посадових осіб юридичної особи публічного права до суб'єктів декларування. Єдина, проте суттєва відмінність, полягала у встановленні на сьогодні вичерпного переліку таких посадовців.

Відтак, після набрання чинності внесених змін, відповідно до частини першої статті 1 Закону 1700, до посадових осіб юридичної особи публічного права належать: голова та члени наглядової ради, ради директорів, виконавчого органу, комісії з припинення (комісії з реорганізації, ліквідаційної комісії), ліквідатор, керівник, заступники керівника, головний бухгалтер, корпоративний секретар такої юридичної особи публічного права, а також особа, яка здійснює повноваження одноосібного виконавчого органу, та її заступники, голова та члени іншого органу управління юридичної особи (крім консультативного), якщо утворення такого органу передбачено законом або статутом юридичної особи публічного права [1].

Окрім того, дія розділу VII «Фінансовий контроль» Закону 1700 (декларування) не поширюється, зокрема, на посадових осіб юридичної особи публічного права, які здійснюють основну діяльність у сфері освіти (крім керівників вищих навчальних закладів та їх заступників). Отже, відбувається цікава правова колізія: до прикладу, головний бухгалтер, голова і члени наглядової ради, голова та члени комісії з ліквідації/реорганізації закладу вищої освіти набувають статусу посадових осіб юридичної особи публічного права, і водночас звільняються від обов'язку подання декларацій про майновий стан. Однак, зобов'язані вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів.

Натомість, разом із статусом посадових осіб юридичної особи публічного права, особи, які здійснюють адміністративно-господарські та організаційно-розпорядчі функції у закладах вищої освіти (декани факультетів та їх заступники, завідувачі кафедр, лабораторій, клінік, керівники інших структурних підрозділів тощо), втрачають приналежність до другої групи осіб, зазначеної вище. Отже, на них не поширюються вимоги статті 28 Закону 1700 щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, адже, відповідно до встановлених норм пункту 2 частини першої статті 3 Закону 1700, вони не відносяться до осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Таким чином, фактично відбулось не розширення, а суттєве скорочення переліку суб'єктів, на яких покладається обов'язок як декларування, так і врегулювання конфлікту інтересів.

Вказані зміни потягнули за собою неможливість повноцінного застосування механізму вжиття заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів до осіб, які здійснюють організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції у закладах вищої освіти. Відтак, практична діяльність антикорупційних уповноважених закладів вищої освіти щодо контролю у напрямі виявлення та врегулювання конфлікту інтересів під час виконання службових обов'язків ускладнена неоднозначністю змісту правових норм.

Привертає до себе увагу в контексті обраної проблематики колізійність норм Закону 1700, що стосується відносин прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, тобто прямого підпорядкування. Відтак, такі відносини можуть виникати у процесі прийняття рішень, чи участі в такому прийнятті щодо питань прийняття та звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Частина перша статті 27 Закону 1700 встановлює обмеження щодо спільної роботи близьких осіб (пряме під-

порядкування) лише осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Натомість на осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, включаючи посадових осіб юридичних осіб публічного права (зокрема, керівництва закладів вищої освіти) ця вимога не поширюється. Разом з тим, як зазначалось вище, відповідно до частини першої статті 28 Закону 1700, особи, зазначені у пунктах першому та другому, частини першої статті 3 Закону 1700, зобов'язані: запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [1].

У трактуванні цього питання однозначне й НАЗК, зазначаючи, що у ситуації, коли в підпорядкуванні керівників чи інших посадових осіб працюють близькі особи, завжди існує потенційний конфлікт інтересів, оскільки у сфері повноважень таких осіб наявний приватний інтерес, зумовлений позаслужбовими стосунками з близькою особою, що може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, вчинення дій під час виконання службових повноважень стосовно близької особи [4].

Втім, тут же наступна норма – частини другої статті 28 Закону 1700, прямо не встановлює обмеження щодо осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (включаючи посадових осіб ЗВО). Зазначено: «особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб» [1].

Таким чином, з метою усунення двозначного трактування, є потреба доповнити статтю 27 змістом, що закріплює обмеження спільної роботи близьких осіб, які перебувають у прямому підпорядкуванні, і на осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Доволі поширеною проблемою у діяльності службових осіб закладів вищої освіти, пов'язаною із запобіганням конфлікту інтересів, є діяльність в умовах обмеження щодо сумісництва та суміщення посад. На жаль, викривлене трактування деякими посадовцями вимог законодавства часто призводить до порушень прав працівників, або ж до використання посадового становища у приватних інтересах.

Методичними рекомендаціями НАЗК щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції, було розтлумачено конкретний приклад щодо роботи за сумісництвом в очолюваному університеті. Відтак, роз'яснено, що у разі зайняття посади професора

кафедри чи іншої посади цього ж університету, у ректора виникає конфлікт інтересів, оскільки він здійснює безпосереднє управління діяльністю ЗВО, організовує його діяльність, дає обов'язкові для виконання всіма учасниками освітнього процесу доручення, призначає на посаду та звільняє з посади працівників, визначає функціональні обов'язки працівників, забезпечує організацію та здійснення контролю за виконанням навчальних планів і програм навчальних дисциплін; здійснює контроль за якістю роботи педагогічних, науково-педагогічних, наукових та інших працівників. Таким чином, у разі зайняття ректором університету посади професора кафедри в університеті за сумісництвом у нього виникатиме потенційний конфлікт інтересів, оскільки у сфері його службових повноважень буде наявний приватний інтерес, який може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття ним рішень або на вчинення чи невчинення дій стосовно себе як професора кафедри відповідного навчального закладу [4].

Варто наголосити на тому, що наявність таких застережень зовсім не означає, що ректори ЗВО позбавлені абсолютного права на здійснення викладацької діяльності, адже можуть її провадити як в інших закладах, так і очолюваних ними. Зокрема, у випадку зайняття посади професора кафедри цього ж університету до ректора університету застосовуються заходи зовнішнього контролю, визначені розпорядчим актом керівника засновника, тобто наказом МОН. На сьогодні ця практика є доволі поширеною. Однотипні накази про застосування заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, видані МОН щодо ректорів університетів, розміщені у відкритому доступі, і з ними можна ознайомитись у розділі «Законодавство» на офіційному сайті міністерства.

Щодо інших посадових осіб ЗВО (проректори, головний бухгалтер), у разі суміщення їхніх посад у цьому ж закладі, заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів встановлюються наказом ректора університету, а контроль за їх діяльністю у межах потенційного конфлікту інтересів покладається, як правило, на уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції. До решти службових осіб, наділених адміністративно-господарськими та організаційно-розпорядчими функціями, такі заходи контролю, ураховуючи встановлені законодавством норми, сьогодні не застосовуються.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна констатувати, що національне антикорупційне законодавство у процесі впровадження загальноприйнятих міжнародних стандартів та добросесійних практик, усе ще не позбавлене низки недоліків, зокрема й щодо регламентації окремих аспектів конфлікту інтересів як форми корупції. У цьому контексті є потреба щодо уточнення і усунення колізійних у норм у Законі 1700, а саме: у частині визначення суб'єктів, на яких поширюються окремі обмеження і вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон від 14.10.2014 р. №1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n38>.
2. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю: рішення НАЗК від 11.08.2016 р. № 3 (втратило чинність згідно з наказом Національного агентства з питань запобігання корупції від 13.02.2020 р. № 59/20). URL: https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/11.08_3.pdf.
3. Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану: Закон України від 20.09.2023 р. № 3384-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-20#n6>.
4. Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції: Наказ Національного агентства з питань запобігання корупції від 12.01.2024 р. № 2. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/>