

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.2.3](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.2.3)

УДК 351

*Г. Д. Джумагельдієва,
доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
Житомирський державний технологічний університет
Я. Ю. Орленко,
доктор наук з державного управління, доцент,
Житомирський державний технологічний університет
І. Г. Сергієнко,
магістр, Житомирський державний технологічний університет*

МЕХАНІЗМ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*H. D. Dzhumaheldiieva
Doctor of Law, senior science specialist,
Zhytomyr State Technological University
Ya. Yu. Orlenko
Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor,
Zhytomyr State Technological University
I. H. Serhiienko
Master's Degree, Zhytomyr State Technological University*

MECHANISM OF ADJUSTMENT OF THE CONFLICT OF INTERESTS IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

В статті ідентифіковано поняття та особливості конфлікту інтересів в системі державного управління; визначено риси реального та потенційного конфлікту інтересів; ідентифіковано принципи управління конфліктом інтересів на державній службі та виявлено шляхи мінімізації впливу на етичну складову діяльності суб'єктів в системі державного управління, а також охарактеризовано антикорупційні обмеження щодо запобігання конфлікту інтересів. Показано, нормативно-правові положення, які встановлюють антикорупційні обмеження націлені, насамперед, на поведінку державних службовців та врегулювання їх службової діяльності шляхом застосування відповідних адміністративних методів та, по суті, формують етичну складову діяльності суб'єктів, що здійснюють виконання завдань та функцій держави.

It is shown that among corruption factors an important role is assigned to the problem of conflict of interests, which is caused by complicated historical events on the territory of Ukraine, where mentally rooted the model of problem solving with the help of "their" people, the distribution of positions on the principle of "family ties" and decision making on interests of individuals. The aforesaid negatively affects the effectiveness of the state authorities, undermines the authority of public officials, the trust of society in the state as a whole and is a topical issue in the current

conditions of the implementation of anticorruption policy, building civil society and transforming the country into European requirements and standards.

The article outlines the functions of public administration entities, which create a kind of monopoly in the decision-making that belongs to their competence as representatives of the state, which in turn provokes the threat of using their official position in their own interests, abusing the authority and authority granted to them. Corruption risks were identified in the system of public administration, and it was found that the problem of corruption became a catalyst for systemic reform of public administration.

The main provisions of normative legal acts concerning the definition and settlement of the conflict of interests in the system of public administration are described. The concepts of potential and real conflict of interests, their common, distinctive features, as well as their consequences are analyzed.

The principles of conflicts of interest management in the civil service have been identified and found that these principles are key to managing conflicts of interest in the system of public administration and should be the basis for building a mechanism for conflict prevention prevention and resolution.

The normative-legal mechanism of minimizing the influence on the ethical component of the activities of entities in the field of public administration is revealed.

Anticorruption constraints to prevent conflicts of interest are described, which are tools for ensuring compliance with ethical standards and minimizes the risks of non-ethical activities.

It is substantiated that the normative and legal provisions that establish anti-corruption restrictions are aimed primarily at the behavior of civil servants and the settlement of their official activities by applying appropriate administrative methods and, in essence, form the ethical component of the activities of the entities that carry out the tasks and functions of the state.

Ключові слова: *державна служба; державний службовець; професійна етика; складові професійної етики; принципи державного службовця; конфлікт інтересів.*

Keywords: *public service; civil servant; professional ethics; components of professional ethics; principles of a civil servant; conflict of interest.*

Постановка проблеми. Особливо відповідальне місце у суспільстві займають державні службовці, які зважаючи на їх законодавчо закріплені права та обов'язки, виступають від імені держави, здійснюють виконання її завдань та функцій. Будучи реалізаторами державно-управлінської політики, уповноваженими приймати відповідні державно-управлінські рішення, державні службовці є суб'єктами, що впливають на поведінку окремих громадян, груп суспільства та державу в цілому. Зважаючи на окреслені функції, державні службовці створюють певну монополію у прийнятті рішень, що належать до їх компетенції як представників держави, що в свою чергу, провокує загрози використання ними службового становища за власними інтересами, зловживаючи наданою їм владою та наділеними повноваженнями. Зловживання владою та повноваження є одними із корупційних ризиків, а проблема корупції стала каталізатором системного реформування державного управління, після подій Революції Гідності. Межі між етичною поведінкою людини та ймовірним здійсненням нею корупційних порушеннями є взаємообумовленими, що актуалізує питання етичної поведінки як інструменту запобігання корупції.

Формулювання цілей статті. Метою статті є визначення природи конфлікту інтересів та державній службі, а також виявлення його етичної складової.

Викладення основного матеріалу. Серед корупційних чинників важлива роль відводиться проблематиці конфлікту інтересів, що обумовлено складними історичними подіями на території України, де ментально укорінилася модель вирішення завдань за допомогою впливу «своїх» людей, розподілу посад за принципом «родинних зв'язків» та прийняття рішень на користь інтересів окремих осіб. Зазначене негативно впливає на ефективність діяльності органів державної влади, підриває авторитет державних управлінців, довіру суспільства до держави в цілому та є актуальним питанням в сучасних умовах реалізації антикорупційної політики, побудови громадянського суспільства та трансформації країни до європейських вимог та стандартів.

Питання конфлікту інтересів розглядали у своїх працях Т. Василевська, К. Бугайчук, О. Климович, Д. Ковриженко, М. Рудакевич, С. Тертишна, О.Токар-Остапенко, Ю. Якименко, Н. Янюк та інші. Питання етичного аспекту конфлікту інтересів на державній службі та пошук механізмів забезпечення врегулювання даної проблеми, в умовах адаптації вітчизняної антикорупційної політики зокрема та системи державного управління в цілому, до стандартів європейських країн, залишається актуальним.

Як стверджує Т.Е. Василевська [5] «Серйозне наукове вивчення проблеми конфлікту інтересів розпочалося наприкінці ХХ століття. На її врегулювання спрямована ціла низка національних та міжнародних правових документів. Так, проблема конфлікту інтересів розглядається в Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (ООН, 1996 р.) (Розділ 2 «Колізії інтересів та відмова від права»), Європейському кодексі поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи, 1999 р.) (Стаття 10 «Конфлікт інтересів»), Модельному кодексу поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи, 2000 р.) (Стаття 13 «Зіткнення інтересів»), Настанові Організації Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі (2003 р.), етичних та антикорупційних кодексах поведінки державних служб багатьох країн (Австралії, Ірландії, Канади, Словаччини, США, ФРН тощо)».

Основоположним законодавчим актом в Україні є Конституція України, яку більшість дослідників відносять в структуру законодавчої бази щодо запобігання та протидії корупції в цілому та щодо запобігання конфлікту інтересів, зокрема. Однак, як і інші конституції держав, Конституція України не містить конкретних спеціальних положень щодо врегулювання перелічених вище питань, що є логічним, зважаючи на основне призначення конституційних норм – забезпечення стабільності, сталості та визначення системи урядування і розвитку держави. Адже, визнання наявності явища корупції в будь якій формі на конституційному рівні заперечує визначенню України як соціальної, демократичної та правової держави.

В свою чергу, принципи демократичної, соціальної, правової держави, визначені в ст.1 Конституції України наголошують на важливій антикорупційній складовій, що є основою для інших конституційних положень.

Зокрема, Конституційним Судом Литви [1] визначено: «В демократичній державі, що керується верховенством права, всі державні установи і посадовці повинні дотримуватись Конституції і законів. Відповідальність державної влади перед суспільством є невід'ємною складовою конституційного принципу правової держави, ця відповідальність конституційно -консолідована у положеннях, якими державні установи слугують людям, владні повноваження обмежені Конституцією, а державні службовці, які порушують Конституцію і закони, надають перевагу особистим чи груповим інтересам, а не інтересам суспільства, своїми діями дискредитують державну владу і тому можуть бути усунуті зі своїх посад в порядку, передбаченому законом».

Враховуючи той факт, що корупція в цілому та конфлікт інтересів як передумова корупції зокрема, загрожує демократії, конституційному ладу, держава повинна забезпечити вжиття необхідних заходів задля мінімізації та/ або усунення даних ризиків в забезпеченні гарантування стабільності та ефективності функціонування демократичної системи.

Європейським Судом з прав людини [3] визнано, що «плюралізм та демократія ґрунтуються на компромісі, що вимагає певних поступок з боку індивідів, які подекуди мають бути готовими обмежити свої свободи задля забезпечення більшої стабільності держави в цілому».

З огляду на це, проблематика полягає у «пошуку балансу між вимогою захисту демократичного суспільства, з одного боку, та захистом прав і свобод особи, з іншого» [4].

Захист Конституції та встановлених конституційних цінностей унеможливується ситуацією існуванням та проявами корупції в державному управлінні та суспільстві в цілому. Ці два явища не можуть існувати одночасно, тому основний Закон України – Конституція обумовлює необхідність запровадження антикорупційної політики, що включатиме заходи із попередження, запобігання та протидії будь яких корупційних проявів, насамперед, з метою захисту цінностей, прав і свобод, гарантування яких задекларовано Конституцією України.

На думку зарубіжних дослідників [2], «визначення корупції в науковій думці залежать від фокусу, який обирає дослідник: чи то таке визначення фокусується на обов'язках і відповідальності посадовця, чи то на дотриманні вимог права чи юридично встановлених стандартів, чи то на більш широкому уявленні про протиріччя між неправомірним особистим інтересом і публічним інтересом».

Нормативно-правова основа запобігання корупції в Україні увібрала в себе кращі світові практики, у тому числі досвід демократичних та розвинутих країн світу щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Законодавча база України щодо врегулювання конфлікту інтересів у системі державного управління включає ряд наступних нормативно-правових актів:

- Кодекс законів про працю України [11];
- Кодекс України про адміністративні правопорушення [12];
- Закон України «Про державну службу» [8];
- Закон України «Про запобігання корупції» [9];
- Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [7].

Характеристику зазначених нормативно-правових актів, що прямо чи опосередковано урегульовують питання конфлікту інтересів у напрямку реалізації державно-управлінських відносин, наведено в табл. 1.

Таблиця 1.
Характеристика вітчизняних нормативно-правових актів щодо визначення та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

№ з/п	Назва нормативно-правового акту	Характеристика положень щодо конфлікту інтересів
1.	Кодекс законів про працю України [11]	Основний нормативно-правовий документ, що регулює трудові відносини всіх працівників, включаючи врегулювання державно-службових відносин.
2.	Кодекс України про адміністративні правопорушення [12]	Визначає адміністративну відповідальність за порушення законодавчо встановлених обмежень та вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів
3.	Закон України «Про державну службу» [8]	Закріплено базовий принцип державної служби - доброчесності, що полягає у спрямованості дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмові державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень (ст.4). В свою чергу, одним із законодавчо закріплених обов'язків державного службовця (ст.8) є обов'язок запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби
4.	Закон України «Про запобігання корупції» [9]	Визначено сутність термінів «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів» та законодавчо закріплено механізм врегулювання конфлікту інтересів
5.	Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [7]	Визначені узагальнені стандарти етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків.

Ряд нормативно правових актів, що містять положення щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів в Україні включають: Господарський Кодекс України, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про Вищу раду правосуддя», Закон України «Про Конституційний суд України», Закон України «Про Рахункову палату», Закон України «Про Фонд енергоефективності», Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», Закон України «Про виконавче провадження», Закон України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів», Закон України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», Закон України «Про ринок електричної енергії», Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», Закон України «Про вищу освіту».

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), що об'єднує 35 країн світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян та високим індексом розвитку людського потенціалу та відносяться до розвинених країн світу, окрім інших питань розвитку суспільства та країн, значну увагу приділяє проблематиці боротьби із корупцією та питанням врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Слід відзначити, що співробітництво між Україною та ОЕСР розпочато у 1997 році шляхом підписання Кабінетом Міністрів України та ОЕСР Угоди щодо привілеїв, імунітетів та пільг, які надаються ОЕСР на території України, яку було ратифіковано Верховною Радою України у липні 1999 року [10].

Після складних подій в Україні, у березні 2014 року Рада ОЕСР прийняла рішення щодо поглиблення співпраці з Україною шляхом надання досвіду Організації для вирішення існуючих питань у сфері державного управління нашої держави та проведення необхідних реформ. З цією метою, у жовтні 2014 року, у Парижі підписано Меморандум про взаєморозуміння між Урядом України та ОЕСР щодо поглиблення співробітництва, у якому серед пріоритетних сфер реформування та розвитку визначено боротьбу з корупцією і сферу державного управління.

Питання щодо поглиблення співробітництва ОЕСР та України та важливості для України залучення найкращих світових практик, які поширює ОЕСР, для реформування нашої країни були розглянуті також у рамках Всесвітнього економічного форуму у Давосі (21-24 січня 2015 р., Швейцарія) під час зустрічі Президента України П. Порошенка з Генеральним секретарем ОЕСР Ангелем Гурріа.

У 2003 році фахівці міжнародної організації ОЕСР підготували посібник- рекомендації з питань врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Відповідно до даної праці [14] під поняттям конфлікт інтересів розуміється «конфлікт між публічно-правовим обов'язком та приватними інтересами державної посадової особи. В згаданому конфлікті державна посадова особа має інтереси, котрі впливають з її положення як приватної особи і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій».

В Україні законодавчо закріплено поняття «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів», відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції» [9] дані терміни визначено як:

«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 (абз.9, ч.1., ст. 1)»; «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 (абз. 13, ч.1., ст.1)».

Аналіз нормативно-правових положень щодо законодавчого визначення категорій «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів» дозволяє охарактеризувати дані поняття з позицій їх спільних та відмінних рис, що наведено на рис. 1.

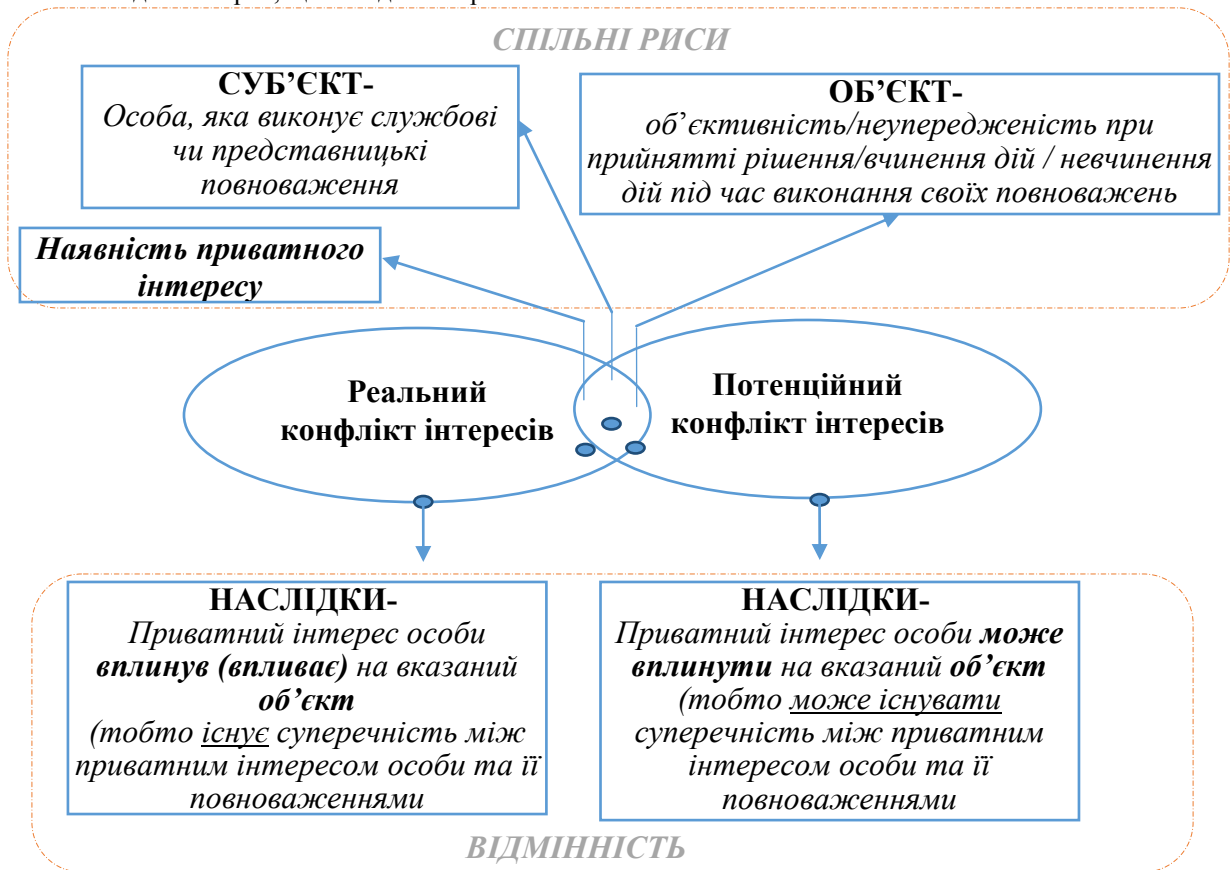


Рис. 1. Спільні та відмінні риси реального і потенційного конфлікту інтересів

Аналіз категорій «реальний конфлікт інтересів» та «потенційний конфлікт інтересів» у контексті визначення спільних та відмінних рис дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, при реальному та потенційному конфлікті інтересів спільним є об'єкт, суб'єкт та наявність у суб'єкта приватного інтересу. Під суб'єктом потенційного та реального конфлікту інтересів розуміється особа, яка виконує службові чи представницькі повноваження, в свою чергу, під об'єктом потенційного та реального конфлікту інтересів - об'єктивність/неупередженість при прийнятті рішення / вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень визначеним суб'єктом. По-друге, відмінність даних категорій полягає у наслідках потенційного та реального конфлікту інтересів. Наслідками реального конфлікту інтересів є ситуація, коли приватний інтерес особи (яка виконує службові чи представницькі повноваження) вплинув (впливає) на об'єкт (об'єктивність / неупередженість при прийнятті рішення/вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень), тобто існує суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями. Натомість, наслідками потенційного конфлікту інтересів є ймовірна ситуація, коли приватний інтерес особи може вплинути на об'єктивність / неупередженість при прийнятті рішення/вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень, тобто коли може існувати суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями.

Серед фахівців наявні підходи щодо виділення уявного конфлікту інтересів. «Не виключені випадки, коли та чи інша ситуація через її складність не може однозначно розцінюватись як конфлікт інтересів¹, або особі спадає на думку, що в неї наявний конфлікт інтересів, хоч він насправді відсутній (про поняття «уявний

¹ Наприклад, дискусійним на сьогодні є питання про наявність конфлікту інтересів у діяльності депутатів місцевих рад, які знаходяться на керівних посадах у комунальних підприємствах і беруть участь у прийнятті рішень місцевих рад щодо очолюваних ними комунальних підприємств.

конфлікт інтересів» див. коментар до ст. 1 Закону²). Частини 5 і 6 ст. 28 Закону якраз і розраховані на випадки, коли в особи є труднощі із визначенням того, чи перебуває вона у стані конфлікту інтересів. Якщо особа має сумніви щодо наявності в неї конфлікту інтересів, то вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу НАЗК. Причому суб'єктом звернення виступає саме той, хто має вказаний сумнів, а не його керівник» [13].

У рекомендаціях ОЕСР [14] визначено наступні ключові принципи управління конфліктами інтересів на державній службі, а саме: служіння суспільним інтересам; забезпечення прозорості та громадського аналізу; підвищення персональної відповідальності і особистий приклад та принцип створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів. Характеристику зазначених принципів управління конфліктами інтересів на державній службі наведено у табл. 2.

Таблиця 2.

Характеристика ключових принципів управління конфліктами інтересів на державній службі*

Принцип служіння суспільним інтересам	
<i>характеристика</i>	– Державні посадові особи мають приймати рішення та надавати рекомендації, керуючись в кожному конкретному випадку відповідними законом та політикою, а також міркуваннями суспільної вигоди, ігноруючи міркування власної вигоди (тобто бути "незацікавленими"). Доброчесність офіційного процесу прийняття рішень, зокрема з точки зору застосування політики до кожного окремого випадку, не повинна залежати від релігійних, професійних, партійно-політичних, етнічних, родинних або особистих уподобань посадової особи, котра приймає рішення
	– Державні посадові особи повинні ігнорувати або обмежувати вплив приватних інтересів, які потенційно спроможні скомпрометувати офіційні рішення, прийняті за їх участю. Коли це неможливо, державна посадова особа має утримуватися від прийняття або виконання офіційних рішень, які можуть бути скомпрометовані її інтересами як приватної особи або належністю до інших організацій
	– Державні посадові особи повинні уникати подібних дій в якості приватної особи, які можуть забезпечити одержання ними неправомірних переваг за рахунок "внутрішньої" інформації, одержаної в процесі виконання службових обов'язків, в тих випадках, коли ця інформація не є доступною для широкого загалу; вони мають виконувати вимогу не використовувати свою посаду і державні ресурси для одержання особистої вигоди
	– Державні посадові особи не повинні прагнути одержати будь-які неналежні блага або приймати їх в обмін на очікуваний вплив на виконання або невиконання офіційних обов'язків чи функцій.
	– Очікується, що державні посадові особи не використовуватимуть неналежним чином переваги за рахунок офіційних посад, які вони обіймали раніше, включаючи інформацію для вузького кола осіб, одержану під час перебування на попередній посаді, особливо при пошуках нової роботи або призначення після звільнення з державної посади.
Принцип забезпечення прозорості та громадського аналізу	
<i>характеристика</i>	– Очікується, що державні посадові особи і державні органи діятимуть таким чином, який забезпечуватиме всебічний громадський аналіз. Цей обов'язок неможливо виконати автоматично, якщо державні органи діятимуть просто відповідно до "літери" закону; ця вимога передбачає повагу до більш широких цінностей державної служби, таких як незацікавленість, об'єктивність та доброчесність
	– Необхідно в повному обсязі розкривати приватні інтереси і приналежність державних посадових осіб до певних партій або організацій, що може завадити незацікавленому виконанню державних обов'язків; це має забезпечити адекватний контроль над врегулюванням конфліктів і управління цим процесом.
	– Державні органи і посадові особи повинні забезпечувати послідовність і достатній ступінь відкритості процесу врегулювання конфліктів або управління вирішенням конфліктних ситуацій.
	– Державні посадові особи та державні органи мають сприяти громадському аналізу управління врегулюванням конфліктів інтересів в межах відповідної нормативно-правової бази.
Принцип підвищення персональної відповідальності і особистий приклад	
<i>характеристика</i>	– Очікується, що державні посадові особи в усіх випадках діятимуть таким чином, аби слугувати прикладом доброчесності для інших державних посадових осіб і громадськості.
	– Державні посадові особи повинні максимальною мірою брати на себе відповідальність за вирішення власних справ, які пов'язані з їх статусом приватних осіб, щоби уникнути конфліктів інтересів, які виникають внаслідок призначення на державну посаду і наступної діяльності в цій якості.
	– Державні посадові особи повинні брати на себе відповідальність за виявлення і врегулювання конфліктів на користь громадського інтересу, якщо подібні конфлікти дійсно виникають.
	– Очікується, що державні посадові особи і державні органи демонструватимуть своє прагнення до дотримання ідеалів доброчесності і професіоналізму через застосування існуючої Політики врегулювання конфлікту інтересів і діючих практичних підходів.

² Відсутність визначення такого конфлікту інтересів є свідченням того, що коментований Закон не повною мірою відповідає міжнародним стандартам (Антикоррупційні реформи в Україні. 3-й раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією. – ОЕСР, 2015. – С. 119

Принцип створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів	
характеристика	– Державні органи повинні створювати і здійснювати адекватні стратегії, технології і практичні процедури управління в своєму робочому середовищі з метою сприяння результативному контролю над ситуаціями, пов'язаними з конфліктами інтересів, і управлінню врегулюванням цих ситуацій.
	– Практика діяльності державного органу повинна заохочувати розкриття і обговорення конфліктних ситуацій посадовими особами і включати необхідні засоби захисту інформації, що розкривається, від її використання не за призначенням іншими посадовими особами.
	– Державні органи мають створювати і підтримувати культуру відкритого спілкування та діалогу з питань доброчесності та її розвитку.
	– Державні органи мають забезпечувати керівництво і навчання з метою підтримки розуміння цих питань і динамічного розвитку встановлених правил і практики діяльності державних органів, а також застосування цих правил до умов роботи цих органів.

**складено на основі [14]*

Наведені принципи є ключовими щодо управління конфліктами інтересів на державній службі та повинні бути основою щодо побудови механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Вітчизняна антикорупційна нормативно-правова база щодо врегулювання конфлікту інтересів передбачає механізм застосування ряду обмежень, що стосуються одержання подарунків, суміщення та сумісництва діяльності державних службовців з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб та обмежень щодо діяльності державних службовців, що припинили виконання завдань і функцій держави.

Конфлікт інтересів на державній службі з позицій вітчизняного нормативно-правового механізму мінімізації впливу даної суперечності на етичну складову діяльності державних службовців наведено на рис. 2.



Рис. 2. Конфлікт інтересів на державній службі: нормативно-правовий механізм мінімізації впливу на етичну складову діяльності державних службовців

Принципи управління конфліктами на державній службі, а саме: служіння суспільним інтересам; забезпечення прозорості та громадського аналізу; підвищення персональної відповідальності і особистий приклад та принцип створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів є фундаментальними положеннями, що становлять основу законодавчого закріплення антикорупційних обмежень щодо одержання

подарунків, суміщення та сумісництва діяльності державних службовців з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб та діяльності колишніх державних службовців. Натомість, законодавче закріплення сукупності даних обмежень обумовлюють формування механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, у тому числі і визначення алгоритму дій суб'єктів даної суперечності (конфлікту інтересів).

Характеристика законодавчо закріплених антикорупційних обмежень щодо запобігання конфлікту інтересів на державній службі та, як наслідок, врегулювання, відповідно до етичних стандартів, діяльності державних службовців наведено в табл. 3.

Таблиця 3.
Антикорупційні обмеження щодо запобігання конфлікту інтересів

№ з/п	Норма законодавства	Характеристика обмеження
<i>Обмеження щодо одержання подарунків</i>		
1	стаття 23 [9]	<p>Державним службовцям забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб:</p> <p>1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;</p> <p>2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.</p> <p>Державні службовці можуть приймати подарунки, які відповідають загально визначеним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує одну мінімальну заробітну плату, встановлену на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки.</p> <p>Передбачене цією частиною обмеження щодо вартості подарунків не поширюється на подарунки, які:</p> <p>1) даруються близькими особами;</p> <p>2) одержуються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.</p> <p>3. Подарунки, одержані державними службовцями як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.</p>
<i>Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності</i>		
2.	стаття 25 [9]	<p>Державним службовцям забороняється:</p> <p>1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;</p> <p>2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України</p>
<i>Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування</i>		
3.	стаття 26 [9]	<p>Державним службовцям, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:</p> <p>1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців;</p> <p>2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;</p>

		3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності
<i>Обмеження спільної роботи близьких осіб</i>		
4.	стаття 27 [9]	Державні службовці не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Особи, які претендують на зайняття посади державної служби зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб. У разі виникнення обставин прямого підпорядкування, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк. Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади

Відповідно до законодавства, рішення, прийняте державним службовцем на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів.

У свою чергу, порушення антикорупційних обмежень що стосуються діяльності колишніх державних службовців, зокрема в частині укладання договорів, є підставою для припинення відповідного договору.

Обмеження що стосуються спільної роботи близьких осіб, суміщення та сумісництва діяльності, а також одержання подарунків є інструментами забезпечення дотримання етичних стандартів, в свою чергу, обмеження щодо діяльності державних службовців, що припинили свою діяльність є превентивним механізмом, що дозволяє мінімізувати ризики неетичної діяльності осіб уповноважених на виконання завдань та функцій держави у ситуаціях підготовки даними особами для себе робочого місця у приватному секторі.

Вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначені Законом України «Про запобігання корупції», відповідно до ст.28 [9], з метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державні службовці зобов'язані:

«1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі - Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів».

Державні службовці «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. 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 приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство у випадку 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 конфлікту інтересів. 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. У разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у цьому розділі Закону. Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів» [9].

За порушення визначених вище вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, передбачена адміністративна відповідальність, а саме відповідно Кодексу України про адміністративні правопорушення [12]: «Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів - тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів - тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, - тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот

неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік».

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Нормативно-правові положення, що встановлюють антикорупційні обмеження націлені, насамперед, на поведінку державних службовців та врегулювання їх службової діяльності шляхом застосування відповідних адміністративних методів та, по суті, формують етичну складову діяльності суб'єктів, що здійснюють виконання завдань та функцій держави.

Список використаної літератури.

1. Conclusion of 31 March 2004 in Case No. 14/04 on the Compliance of Actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an Impeachment Case has been Instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania, para. 3 (Constitutional Court of Lithuania)
2. Mulgan R., 'Aristotle on Legality and Corruption' in Barcham M., Hindess B. and Larmour P. (eds), *Corruption. Expanding the Focus* (ANU Press, Canberra 2012), 25-26
3. Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey (2003), para. 99; Ždanoka v. Latvia (2004), para. 100.
4. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey (1998), para. 32
5. Василевська Т. Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти / Т. Е. Василевська // Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. - 2014. - № 1. - С. 106-120.
6. Відсутність визначення такого конфлікту інтересів є свідченням того, що коментований Закон не повною мірою відповідає міжнародним стандартам (Антикорупційні реформи в Україні. 3-ий раунд моніторингу в рамках Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією. – OECD, 2015. – С. 119
7. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016 р. [Електронний ресурс] // Національне агентство з питань державної служби України. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
8. Закон України "Про державну службу" від 10.12.2015 № 889-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
9. Закон України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 № 1700-VII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
10. Закон України "Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України та Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо привілеїв, імунітетів та пільг, наданих Організації" від 07.07.1999 № 850-XIV [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1999. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-14>.
11. Кодекс законів про працю України Кодекс України від 10.12.1971 № 322-VIII [Електронний ресурс] // УРСР. – 1971. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-21) Кодекс України від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс] // УРСР. – 1984. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.
13. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М.І. – К.: Ваіге, 2018. – 472 с
14. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі [Електронний ресурс] // ОЕСР. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.acrc.org.ua>

References.

1. Conclusion of 31 March 2004 in Case No. 14/04 on the Compliance of Actions of President Rolandas Paksas of the Republic of Lithuania against whom an Impeachment Case has been Instituted with the Constitution of the Republic of Lithuania, para. 3 (Constitutional Court of Lithuania)
2. Mulgan R., 'Aristotle on Legality and Corruption' in Barcham M., Hindess B. and Larmour P. (eds), *Corruption. Expanding the Focus* (ANU Press, Canberra 2012), pp.25-26
3. Refah Partisi (the Welfare Party) and Others v. Turkey (2003), para. 99; Ždanoka v. Latvia (2004), para. 100.
4. United Communist Party of Turkey and Others v. Turkey (1998), para. 32
5. Vasilevska T. E. (2014) Conflict of Interests in the Civil Service: Ethical Aspects / T. E. Vasilevska // Scientific and Information Bulletin of the Academy of National Security, vol. 1, pp. 106–120.
6. The absence of a definition of such a conflict of interest indicates that the commented law does not fully comply with international standards (Anticorruption Reforms in Ukraine: Third Monitoring Round under the Istanbul Action Plan to Combat Corruption - OECD, (2015), p. 119.
7. General rules of ethical conduct of civil servants and officials of local self-government ", approved by Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service vol. 158 dated August 5, 2016 [Online], National Agency for Civil Service of Ukraine, (2016), available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
8. The Law of Ukraine "On Civil Service" dated December 10, 2015, vol. 889-VIII [Online] // The Verkhovna Rada of Ukraine, (2015) available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
9. Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" of 14.10.2014 № 1700-VII [Online] // Verkhovna Rada of Ukraine. (2014), available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

10. The Law of Ukraine "On ratification of the Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Organization for Economic Cooperation and Development on privileges, immunities and benefits granted to the Organization" dated 07.07.1999 vol. 850-XIV [Online] // The Verkhovna Rada of Ukraine, (1999), available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-14>.

11. Code of Labor Laws of Ukraine Code of Ukraine of December 10, 1971 № 322-VIII [Online] // USSR, (1971), available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

12. Code of Ukraine on Administrative Offenses (Articles 1 - 212-21). The Code of Ukraine of December 07, 1984 vol. 8073-X [Online] // USSR, (1984), available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

13. Scientific and Practical Commentary to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" / Science. edit Khavronuk MI - К.: Vait, (2018), p.472.

14. OECD Guide to Conflict of Interest in the Civil Service [Online] // OECD, (2003), available at: <http://www.acrc.org.ua>

Стаття надійшла до редакції 13.02.2019 р.