

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Конфлікти як різновид соціальних процесів і взаємодії виникають і проявляються в різних сферах людської діяльності, у тому числі в галузі державного управління, оскільки в процесі проходження державної служби службовець стикається з різноманітними конфліктними ситуаціями. На відміну від конфліктів економічного і політичного змісту, конфлікти в системі державної служби мають регулюватися не лише цивільним законодавством, але й соціальними нормами, правилами, традиціями, що визначаються державною службою як особливого роду соціальним інститутом. Разом з тим чинне українське законодавство, на відміну від законодавства країн Європейського Союзу, на сьогодні ще не виробило відповідної нормативно-правової бази для запобігання конфлікту інтересів під час проходження державної служби, над чим найближчим часом слід буде активно попрацювати всій системі влади України.

Ключові слова: державна служба, конфлікт інтересів, чинна нормативно-правова база, перспективне законодавче врегулювання конфлікту інтересів.

Конфликты как разновидность социальных процессов и взаимодействий возникают и проявляются в разных сферах человеческой деятельности, в том числе в области государственного управления, поскольку в процессе прохождения государственной службы служащий сталкивается с разнообразными конфликтными ситуациями. В отличие от конфликтов экономического и политического содержания, конфликты в системе государственной службы должны регулироваться не только гражданским законодательством, но и социальными нормами, правилами, традициями, которые определяются государственной службой как особого рода социальным институтом. Вместе с тем действующее украинское законодательство, в отличие от законодательства стран Европейского Союза, на сегодня еще не выработало соответствующей нормативно-правовой базы для предотвращения конфликта интересов во время прохождения государственной службы, над чем в ближайшее время следует будет активно поработать всей системе власти Украины.

Ключевые слова: государственная служба, конфликт интересов, действующая нормативно-правовая база, перспективное законодательное урегулирование конфликта интересов.

Conflicts as variety of social processes and cooperation arise up and show up in the different spheres of human activity, including in industry of state administration, as in the process of passing of government service an office worker runs into various conflict situations. Unlike the conflicts of economic and political maintenance conflicts in the system of government service must be regulated not only a civil legislation but also social norms, rules, traditions which are determined government service as the special family by a social institute. At the same time the current Ukrainian legislation, unlike the legislation of countries of European Union, for today did not yet make the proper normatively legal base for prevention of conflict of interests during passing of government service, above what in the near time it follows it will be actively to do some the work all of the system of power of Ukraine.

Key words: government service, conflict of interests, operating normatively legal base, perspective legislative settlement of conflict of interests.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Конфлікти в системі державної служби, хоч вони і мають загальну соціальну природу з конфліктами в інших різновидах діяльності, містять у собі специфічні особливості, пов'язані з характером соціально-трудоких відносин у галузі державного управління. Конфлікти в органах державної влади мають не лише внутрішньоорганізаційні наслідки, але й впливають у широкому розумінні на стан соціального середовища суспільства в цілому. У процесі проходження державної служби службовець стикається з різного роду конфліктними ситуаціями. Одні з них зумовлені загальними протиріччями суспільного розвитку, інші – закономірностями функціонування організаційних структур, треті – особливостями змісту діяльності державних службовців [1, с. 124-125]. Пронизуючи особистість державного службовця, конфлікти стають обов'язковим компонентом життя як окремого індивіда, так і колективів установ і соціального інституту державної служби в цілому.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема конфлікту інтересів у системі державної служби України останнім часом обговорюється досить активно. Це зумовлено низкою причин, серед яких учені, зокрема, Т.Е. Василевська, І.П. Лопушинський, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, О.Ю. Оболенський, М.І. Рудакевич, В.П. Васильєв, Н.Г. Деханова, Ю.О. Холоденко та ін. виокремлюють питання потреби дальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Разом з тим у працях названих та інших учених належним чином не було відбито останніх спроб Президента, органів законодавчої та виконавчої влади України розв'язати на нормативно-правовому рівні проблему конфлікту інтересів під час проходження державної служби. Перша спроба була здійснена Верховною Радою України прийняттям Закону України від 11 червня 2009 року «Про запобігання та протидії корупції» [5], що має набути чинності з 1 січня 2011 року, та Президентом України В. Януковичем – виданням Указу від 26 лютого 2010 року «Про утворення Національного антикорупційного комітету» [11]. Разом з тим у Верховній Раді України знаходиться на розгляді низка проектів законодавчих актів, ухвалення яких, на нашу думку, сприяло б максимальному врегулюванню конфлікту інтересів під час проходження державної служби.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті й стало висвітлення законодавчої нормотворчості народних депутатів України, що здійснюється впродовж 2009-2010 років, спрямованої на розв'язання питання конфлікту інтересів при проходженні державної служби.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як відомо, державна служба є специфічною

сферою професійною службовою діяльністю щодо забезпечення функцій органів державної влади та управління. Це вже саме по собі вносить певну визначеність до структури пріоритетів і цінностей в системі державної служби – громадянин, який вступає на державну службу, насамперед визначає своє особисте ставлення до потреби служіння державі і суспільству, добросовісного виконання свого службового обов'язку. У зв'язку з цим особистий інтерес державного службовця має бути підпорядкований інтересам держави, що делеговані на рівень конкретної посади державної служби.

Правильне розуміння конфлікту інтересів неможливе без опертя на категорію інтересу. У соціологічному контексті інтерес – це активна скерованість людини на різноманітні об'єкти, засвоєння яких оцінюється нею як благо [1, с. 126]. Інтерес – реальна причина діяльності соціальних суб'єктів, спрямована на задоволення певних потреб та мотивів особистостей і соціальних груп. Специфіка інтересів визначається насамперед становищем і роллю цих суб'єктів у системі суспільних відносин, оскільки відомо, що суспільство – це соціальний організм, який складається із сукупності відносин, взаємодіючих суб'єктів, які мають свої інтереси, що можуть не збігатися один з одним.

Тривалий час у вітчизняній науці добре відомий пріоритет суспільних інтересів досить часто тлумачився однобічно як підпорядкування особистих інтересів груповим і суспільним, або особистих і групових – суспільним, особливо тоді, коли останнє повністю ототожнювалося з державними. Між тим не лише утиски «особистого» заради такої, що доволіно трактується з державно-ідеологічних позицій «суспільної» користі, але й порушення рівності у відносинах між соціальними суб'єктами завдає відчутної шкоди справжнім інтересам і суспільства, і держави, і окремої особистості.

Попри те, що в теорії термін «конфлікт інтересів» має чітке визначення, на практиці його досить важко схарактеризувати, оскільки межі між державними і особистими інтересами не завжди чітко визначено. Більше того, відслідковування цих меж досить важке, у результаті чого нормативні акти різних держав, що стосуються характеру і складу конфлікту інтересів, суттєво різняться один від одного.

З конфліктом інтересів досить тісно пов'язані такі негативні явища, як зловживання службовим становищем, фаворитизм, непотизм (кумівство) і корупція, що розвивається на їх основі.

Ситуація «конфлікту інтересів» містить, крім іншого, і моральну складову, оскільки багато в чому вона залежить від рівня моральної культури державних службовців, від їхнього вміння ухвалювати належні моральні рішення. Моральні засилля державного службовця повинні бути підкріплені чіткою правовою регламентацією його діяльності, комплексом заходів щодо попере-

дження подібних ситуацій, їх виконання, недопущення або мінімізації шкідливих для особистості, суспільства і держави наслідків.

Конфлікт інтересів виявляється в нанесенні майнової шкоди третім особам, у тому числі в результаті порушення різних умов конкуренції або доступу до державних ресурсів і послуг.

У системі державної служби ситуація конфлікту інтересів може виникнути не лише на індивідуальному/персональному рівні (у фізичної особи), але й на рівні організації в цілому. У зв'язку з цим конфлікти інтересів поділяються на особистісні та корпоративні. Ці види конфлікту інтересів розрізняються як за передумовами виникнення, так і за їх проявами.

Серед передумов виникнення особистісного конфлікту інтересів вирізняють: невисокий моральний рівень конкретного державного службовця; наявність у службовій діяльності (посадових функцій) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок; недосконалість системи звітності, контролю та аудиту діяльності; відсутність норм і правил вирішення виниклого особистісного конфлікту інтересів [1, с. 139]. У той же час передумовами виникнення корпоративного конфлікту інтересів є: відмінність цілей відомства і держави в цілому через неправильне розуміння відомчих завдань або їх неточне/нечітке формулювання; превалювання короткотермінових планів організації над довготерміновими; недосконалість законодавства і системи контролю та аудиту діяльності [1, с. 140].

Як видно, одне з провідних місць у виникненні конфлікту інтересів на державній службі вітчизняні вчені відводять недосконалості (або й відсутності) відповідного законодавства і системи контролю за його виконанням через специфічні контролюючі органи.

Крім того, у Настановах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [4] зазначається, що за останні роки виключною темою для обговорення став конфлікт інтересів, і не лише в приватному, а все більше в державному секторі. Руйнація бар'єрів між державними і приватними секторами, спричинена приватизацією послуг, приватно-державними товариствами та обміном персоналом, призвела до виникнення «сірих зон» і можливості для корупції. Значно посилюється конфлікт між власними приватними інтересами державних службовців та їхніми службовими обов'язками. Неадекватність ідентифікації та врегулювання «сірих зон» може відкрити для державних службовців можливість, за яких вони здатні скористатися своїми посадами задля власної користі. Сьогодні зростає визнання того, що брак уваги і невирішення студій конфлікту інтересів може призвести до корупції. Враховуючи обсяги взаємодії між приватним та державним сектором, а також фінансові інтереси, які, власне, знаходяться в центрі уваги, неврегульовані конфлікти інтересів можуть стати важли-

вим тягарем для економіки країни. Вони, зокрема, можуть підірвати конкуренцію, зумовити викривлення розподілу державних ресурсів і зайве витрачання державних коштів та спричинити гучний скандал, що послабить довіру громадян до державних інституцій (що, як добре всім відомо, останнім часом усе активніше виявляється в українському суспільстві – І.Л.).

Настанови [4] вперше пропонують загальні міжнародні стандарти для того, щоб допомогти урядам країн переглянути та модернізувати свою політику з урегулювання конфлікту інтересів у державному секторі. Ці Настанови [4] ґрунтуються на практичному підході, згідно з яким вважається, що не можна позбутися всіх конфліктів інтересів, і тому приватні інтереси посадовців мають бути належним чином визначені та враховані, оскільки, як відомо, конфлікт інтересів виникає тоді, коли посадовці під час своєї діяльності мають ухвалювати рішення, що може вплинути на їхні приватні інтереси.

Як відомо, уже досить давно уряди країн, насамперед європейських, усвідомили небезпеку впливу особистої упередженості та прийняття рішень на державному рівні. Раніше увага надавалася традиційним чинникам впливу, а саме подарункам чи представницьким послугам, наданим посадовим особам, або особистим та родинним стосункам. Зростаюча за останні роки співпраця з приватним сектором ускладнила це питання, примножуючи можливості для виникнення конфлікту інтересів, а саме за умов:

- коли держслужбовець має приватні інтереси в бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контролю тощо;
- коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями (наприклад, державний службовець є членом ради неприбуткової організації, що отримує фінансування з органу державної влади, у якому він працює);
- коли держслужбовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який/яка має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює [4]. Ключове питання тут у тому, чи знаходиться державний службовець у ситуації, коли особисті інтереси можуть негативним чином вплинути на його роботу.

У Настановах ОЕСР конфлікт інтересів визначається як «конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, у якому вона має свої особисті інтереси, що може негативно вплинути на виконання покладених на нього обов'язків та функцій» [4].

Настанови [4] пропонують практичні інструменти допомоги для державних інституцій щодо підтримання доброчесності при прийнятті рішень на державному рівні.

Загалом цього можна досягти шляхом:

- переконання в тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння доброчесності та реалізують їх на практиці;
- установа ефективних процесів виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, а також відповідних механізмів підзвітності та управлінських підходів, що включає санкції не лише для гарантування того, що посадовці несуть персональну відповідальність за дотримання як букви, так і духу таких стандартів, а й для заохочення службовців, діяльність яких засвідчує постійну відповідність таким стандартам [4].

Настанови ОЕСР визначають чотири головні принципи, яких мають дотримуватися державні службовці при врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів, щоб підтримувати довіру до державних інституцій. Це – служіння суспільним інтересам, забезпечення прозорості, посилення персональної відповідальності та розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів [4].

Серед них ключовими є:

- виявлення відповідних ситуацій конфлікту інтересів;
- запровадження процедури виявлення, управління та врегулювання ситуацій конфлікту інтересів;
- демонстрування лідерства;
- розвиток партнерства з працівниками;
- забезпечення дотримання політики з урегулювання конфлікту інтересів;
- ініціювання партнерства з діловим та некомерційним секторами на новій основі [4].

Виходячи з таких підходів, у нашій статті ми й звернемося до аналізу чинного та перспективного українського законодавства на предмет забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі, створення та намагання створення відповідних органів у системі державної виконавчої влади.

Сьогодні перед Україною постали складні завдання подолання кризових явищ в економіці, ключем до розв'язання яких є проведення системних реформ, насамперед модернізації державного управління та зміни якості кадрової політики. Виходячи з цього, Головним управлінням державної служби України останнім часом підготовлено пропозиції за першочерговими напрямками проведення адміністративної реформи, що розраховані на коротко і середньострокову перспективу, тобто можуть бути впровадженими протягом терміну від одного до трьох років. Основою цих пропозицій стали рішення, ухвалені урядом В.Ф. Януковича впродовж 2003-2004 років, зокрема схвалені ним Концепція адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Концепція розвитку законодавства про державну службу, а також 2007 року, коли Урядом було ухвалено рішення і виділено бюджетні асигнування для проведення комплексного

функціонального обстеження системи центральних органів виконавчої влади [3].

Як зазначає начальник головного управління державної служби України Т.В. Мотренко, «пропозиції розроблені у тісній співпраці з європейськими партнерами та зосереджені на шести головних напрямках, або блоках, чотири з яких стосуються кадрової політики» [3]. Серед них – питання щодо врегулювання конфлікту інтересів і запобігання проявам корупції. «Україна не може миритися з ганебним 146 місцем у Світовому рейтингу корупції. (Нині Україна знаходиться в числі найбільш корумпованих країн світу. За рейтингом корумпованості, який щороку складається експертами міжнародної організації *Transparency International*, 2009 року наша країна «посіла» 146 місце із 180 суверенних держав (ще 2006 року Україна посідала 99 місце, 2007 – 118, 2008 – 117), поділивши сумну «участь» із такими країнами, як Камерун, Еквадор, Кенія, Сьєра-Леоне та Зімбабве – І.Л.).

Зокрема, Головдержслужбою розроблено законопроект «Про врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців», який було внесено до Верховної Ради України групою народних депутатів (мається на увазі законопроект, поданий у списку використаних джерел під № 7 – І.Л.). Крім того, розроблено план заходів щодо впровадження антикорупційного пакета законів, що наберуть чинності з 1 січня 2011 року (маються на увазі Закон України від 11 червня 2009 року № 1507-VI «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень»; Закон України від 11 червня 2009 року № 1508-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»; Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI «Про засади запобігання та протидії корупції» – І.Л.), одним із головних елементів якого має бути широка інформаційно-роз'яснювальна кампанія та систематичне навчання державних службовців щодо положень нового антикорупційного законодавства, як стверджує Т.В. Мотренко [3].

Принагідно звернемося до аналізу окремих законопроектів, що перебувають нині на розгляді в Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією.

Так, зокрема, проект Закону України «Про конфлікт інтересів в діяльності публічних службовців» [7] розроблено з метою реалізації положень Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затвердженої Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742.

Метою прийняття Закону є закріплення на законодавчому рівні поняття конфлікту інтересів, а також визначення правил запобігання та способів урегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців. Неврегульованість зазначеного питання на законодавчому рівні є однією з перешкод у забезпеченні об'єктивності та неупередженості діяльності публічних службовців, що

також не дозволяє ефективно запобігати проявам корупції в публічній службі.

Проект Закону підтверджує прагнення України розвиватися на основі кращої практики демократичного врядування та професійної публічної служби. На думку авторів законопроекту, після прийняття Закону боротьба з фактами конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців буде здійснюватися відповідно до Конституції України, на основі чіткої правової регламентації відповідних відносин.

Крім того, проектом Закону пропонується встановити загальні принципи та правила запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, що можуть виникати в діяльності публічних службовців при виконанні ними службових обов'язків, а також відповідальність за їх порушення.

Проектом названо вище Закону пропонується:

- запровадити терміни «конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів» та дається їх визначення;
- встановлюється широке коло суб'єктів, на яких буде поширюватися Закон (у тому числі, Закон поширюватиметься на Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб зі спеціальним статусом);
- упроваджується термін «публічні службовці», який об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави (від Президента, вищих посадовців, державних службовців до керівників державних підприємств, установ, організацій) та посадових осіб органів місцевого самоврядування, на яких передбачається поширення Закону;
- визначаються уповноважений орган (повноваження якого покладаються на спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної служби) та уповноважені особи (посадові особи підрозділу з питань персоналу органу державної влади або органу місцевого самоврядування, призначення яких погоджуватиметься уповноваженим органом);
- закріплюються положення щодо декларування доходів та витрат публічних службовців та процедура моніторингу декларацій;
- встановлюються обмеження щодо використання службового становища та отримання подарунка, що може призвести до конфлікту інтересів;
- закріплюються основні принципи щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів, які поширюватимуться на всіх публічних службовців;
- визначаються положення щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів та конкретні способи його врегулювання, що має стати дієвим механізмом виконання Закону;
- передбачається прийняття кодексів етики, а також правил щодо конфлікту інтересів у діяльності окремих публічних службовців зі спеціальним статусом;

– закріплюються гарантії щодо захисту осіб, які сприяють виявленню конфліктів інтересів в діяльності публічних інтересів;

– встановлюється дисциплінарна відповідальність за порушення норм Закону щодо конфлікту інтересів до всіх публічних службовців, крім тих посадових осіб, яких через їхній спеціальний статус неможливо притягнути до відповідальності за порушення вимог цього Закону (зокрема, Президент, народні депутати, депутати рад різних рівнів);

– визначаються підстави притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, порядок дисциплінарного провадження.

Інший проект Закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» [10] підготовлено відповідно до положень статей 7 і 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції за власною ініціативою групи народних депутатів України з урахуванням напрацювань, проведених у рамках реалізації в Україні Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції.

Принципово новим для вітчизняного законодавства в цьому проекті Закону є запровадження терміна «конфлікт інтересів». Під цим терміном «розуміється протиріччя між приватними інтересами публічного службовця та його службовими обов'язками, наявність якого може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час його службової діяльності» [10].

Необхідність ухвалення Закону зумовлена нагальною потребою в розробці системи правових засобів, спрямованих на усунення причин та умов, що призводять до вчинення корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності. Сучасне українське законодавство таких засобів практично не містить, що суттєво ускладнює діяльність щодо попередження відповідних правопорушень. Зокрема, чинним законодавством практично не врегульовано питання забезпечення виключення впливу особистих (приватних) інтересів публічних службовців на прийняття рішень або вчинення дій у процесі їхньої службової діяльності.

Публічними службовцями у контексті проекту Закону вважаються особи, що виконують функції держави та місцевого самоврядування, перелік яких визначено в проекті.

Оскільки в суспільній свідомості реалізація особистих (приватних) інтересів публічними службовцями вважається такою, що порушує загальноприйняті моральні норми і призводить до корупції, – вважають автори законопроекту, – потребою є саме законодавче закріплення етичних засад діяльності публічних службовців. При цьому необхідним є одночасне запровадження відповідних механізмів недопущення реалізації таких інтересів публічними службовцями з використан-

ням службових повноважень, а також заходів юридичної відповідальності за порушення етичних засад публічної служби.

При підготовці проекту Закону народними депутатами було використано положення статті 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, відповідно до якої з метою боротьби з корупцією кожна Держава-учасниця заохочує, *inter alia (серед інших речей або справ – лат.)*, непідкупність, чесність і відповідальність своїх державних посадових осіб згідно з основоположними принципами своєї правової системи. Зокрема, кожна Держава-учасниця прагне застосовувати, у рамках своїх інституціональних і правових систем, кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій.

Потреба ухвалення Закону також підтверджується позитивним досвідом застосування аналогічних нормативно-правових актів у країнах Європи, США та Канаді. Зокрема, система виявлення та запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців посідає чільне місце в справі боротьби із корупцією провідних правових систем світу.

Метою прийняття Закону, як гадають законотворці, є створення в Україні ефективної системи правових норм, що утворюють основу для попередження та запобігання корупційним проявам у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (публічних службовців).

Вважаємо, що прийняття Закону свідчитиме про наявність політичної волі в Україні для боротьби з таким негативним явищем, як корупція та сприятиме поліпшенню міжнародного іміджу держави [10].

Особливістю законопроекту «Про заходи державного фінансового контролю публічної служби» [6] є те, що він спрямований не лише на виявлення фактів незаконного збагачення публічних службовців, а й на виявлення фінансових конфліктів інтересів, що можуть виникнути або виникли в публічних службовців під час виконання ними своїх функцій.

Законопроект також передбачає широке коло суб'єктів декларування з огляду на те, що наявність високих корупційних ризиків досить часто зумовлена не рівнем посади, яку займає публічний службовець, а характером функцій, що він виконує.

Крім того, антикорупційні аспекти забезпечення прозорості в публічній службі було обговорено 5 червня 2009 року під час слухань, організованих Комітетом Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією [2].

Учасники слухань акцентували увагу на проектах законів «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» [7], «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» [10], «Про

заходи державного фінансового контролю публічної служби» [6].

Відкриваючи захід, голова Комітету І.Г. Калетнік, зокрема, зазначив, що ефективне функціонування держави можливе виключно в умовах належної реалізації принципу прозорості в публічному секторі. «Його впровадження сприяє досягненню соціальної стабільності, підвищенню темпів соціально-економічного розвитку країни, забезпеченню прав і свобод громадян», – вважає народний депутат [2].

За словами І.Г. Калетніка, подані законопроекти спрямовано на запровадження ефективної системи державного фінансового контролю за декларуванням доходів, майнового стану та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави та їхніх близьких родичів, усунення причин та умов, що призводять до вчинення корупційних діянь та злочинів у сфері службової діяльності.

Голова Комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією наголосив, що «протиріччя між службовими повноваженнями та приватними інтересами посадовця є тим рифом, який ускладнює процес публічної служби, викликає в громадськості зневажливе ставлення до публічного сектора в цілому» [2]. І вони, переконаний І.Г. Калетнік, «повинні розглядатися належним чином, передусім не заради кримінального покарання, а з метою відокремлення кар'єри посадовців від політики» [2]. Саме тому в умовах сьогодення України нагальним завданням є закріплення етичних засад діяльності держслужбовців на законодавчому рівні.

На слуханнях також зазначалося, що запропоновані законопроекти [7; 10; 6] відповідають суті Двадцяти керівних принципів боротьби з корупцією, що визначені Резолюцією 97(24) Комітету міністрів Ради Європи від 6 листопада 1997 року, положенням статей 7 і 8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції та статей 10-12 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [5].

Учасники слухань рекомендували Комітету з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією під час подальшої роботи над законопроектами, зокрема, провести їх поглиблений аналіз, розмежувати систему декларування, передбачуваного заходами державного фінансового контролю, та системи податкового декларування [2].

У слуханнях узяли участь народні депутати України, члени уряду, керівники центральних органів виконавчої влади, правоохоронних і судових органів. Захід проведено за сприяння Третього компонента Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції, «Підтримки належного урядування: проекту протидії корупції в Україні» (UPAC) і Програми сприяння парламенту України II.

Крім законодавчого забезпечення подолання конфлікту інтересів і боротьби з корупцією в системі

державної служби України, для реалізації запропонованої нормативно-правової бази слід передбачити утворення відповідних державних структур. З цією метою 26 лютого 2010 року Президент України В.Ф. Янукович одним із перших своїх указів з метою кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері, здійснення реальних кроків для повернення довіри громадян до влади, суттєвого поліпшення інвестиційного клімату, зміцнення партнерських відносин із міжнародним співтовариством, неухильного дотримання конституційних прав і свобод людини в інтересах утвердження законності і правопорядку, керуючись Законом України «Про основи національної безпеки України», яким поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності визначено основними загрозами національній безпеці України, стабільності в суспільстві, видав Указ за № 275/2010 «Про утворення Національного антикорупційного комітету» [11].

Крім того, 2 березня 2010 року у Верховній Раді України за № 5031 зареєстровано проект Закону України «Про національне бюро антикорупційних розслідувань України», унесений народними депутатами України О.Г. Ребекою, М.В. Джигією, І.Г. Калетніком, Г.Г. Москалем, О.О. Зарубінським, Ю.А. Кармазіним, Г.О. Омельченком [8] та проект Закону України «Про національний антикорупційний комітет», унесений народним депутатом України А.П. Яценюком, зареєстрований у Верховній Раді України 15 грудня 2009 року за № 5437 [9]. Необхідність прийняття названих законопроектів, на думку їх авторів, пояснюється високим рівнем поширення корупції в Україні, що становить собою загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, додержанню прав і свобод людини, національній безпеці, економічному та соціальному розвитку. Системний характер корупції в Україні, стверджують законодавці, визнано національними державними органами, міжнародними організаціями та підтверджується дослідженнями сприйняття поширеності корупції серед населення.

«Це свідчить, зокрема, про неефективність існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні. Як зазначено в Стратегії національної безпеки України, правоохоронні органи України в їх нинішньому стані неспроможні здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу із злочинністю, зокрема організованою, криміналізацією економіки, корупцією», – стверджується в пояснювальній записці до законопроекту [8].

Це підтверджується, доводять народні депутати, ставленням до правоохоронних органів з боку громадян України. Так, згідно із загальнонаціональним дослідженням щодо стану корупції в Україні, проведеним 2007 року в рамках проекту «Гідна Україна», головними причинами розквіту корупції в Україні громадяни вважають те, що

посадові особи розглядають свої посади як інструмент для одержання особистої вигоди, а контроль за діями таких осіб з боку правоохоронних органів є недостатнім [11].

При цьому міліція, суди та прокуратура отримали одні з найвищих показників корумпованості серед органів державної влади. Згідно з іншим дослідженням, проведеним 2009 року компанією МАКонсалтинг у рамках проекту Ради Європи/Європейської Комісії «Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні», з вимогою хабара зіткнулись майже 50 % респондентів, що мали контакти із судовими та правоохоронними органами [12].

Звідси випливає, стверджують автори законопроекту, що одним із шляхів поліпшення ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є інституційна реформа органів, що здійснюють дізнання, досудове слідство та кримінальне переслідування в справах про корупційні злочини.

Це може бути досягнуто шляхом удосконалення спеціалізації правоохоронних органів. Існуюча система органів з протидії корупції в Україні включає низку підрозділів у різних правоохоронних органах (органах внутрішніх справ, Служби безпеки, прокуратури та податкової служби), що часто дублюють одне одного, зосереджують свою увагу на незначних кримінальних справах або справах про адміністративні правопорушення, а також не мають достатніх повноважень і засобів для ефективного попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Особливо неефективною є боротьба проти так званої високопосадової корупції, тобто правопорушеннями, що вчинюються вищими посадовими особами органів державної влади або органів місцевого самоврядування.

В умовах сьогодення України нагальним стає вирішення питання неефективної інституційної моделі та існуючої спеціалізації в протидії корупції. Відповідно до Концепції реформування кримінальної юстиції в Україні, схваленої Указом Президента України від 08 квітня 2008 року № 311/2008 [11], здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері. Крім того, передбачено необхідність запровадження спеціалізації прокурорів з кримінального переслідування корупційних правопорушень.

Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів з боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені також міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями України з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій ОЕСР та Групи держав для боротьби з корупцією – ГРЕКО).

Саме тому метою законопроекту, на думку законотворців, є зменшення корупційних проявів шляхом забезпечення ефективної протидії корупційним правопорушенням, що вчинені вищими публічними посадовими особами та становлять особливу суспільну небезпеку. Завданням законопроекту є створення ефективної інституційної основи для попередження, виявлення, припинення та розслідування корупційних злочинів.

Висновки з даного дослідження. Конфлікт інтересів і цінностей, що існує в українському суспільстві сьогодні, закономірно відображається у свідомості і поведінці державних службовців. Таким чином, проблема вирішення конфлікту інтересів у системі державної служби, так само, як і проблема протидії й боротьби з

корупцією, потребує новітньої нормативно-правової бази, утворення відповідних державних структур та системних і узгоджених дій усіх секторів суспільства.

Перспективи подальших розвідок. Подальші дослідження порушеної нами в статті проблеми конфлікту інтересів при проходженні державної служби вбачаються нам у висвітленні практики діяльності органів державної влади після набуття чинності Законом України «Про запобігання та протидію корупції» [5], аналізу перших кроків діяльності Національного антикорупційного комітету, а також можливого ухвалення інших законодавчих та нормативно-правових актів з питань розв'язання на державній службі конфлікту інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Васильев В.П. Государственное управление: Учебное пособие /В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М.: Дело и Сервис, 2009. – 320 с.
2. Матеріали слухань в Комітеті Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією, 5 червня 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Мотренко, Тимофій. Порядок денний адміністративної реформи // Урядовий кур'єр. – 2010, 27 березня.
4. Настанови Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.guds.gov.ua/document/82561/brief5.pdf;jsessionid=488EFB2778F4B399>.
5. Про запобігання та протидію корупції: Закон України від 11 червня 2009 року №1506-VI, з наступними змінами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ovu.com.ua/articles/1871-pro-zasadi-zapobigannya-ta-protidiyi-koruptsiyi>.
6. Про заходи державного фінансового контролю публічної служби: Проект Закону України, унесений народними депутатами України С.В. Власенком, М.В. Джигою, В.І. Ар'євим, О.О. Буджерак, Г.О. Омельченком, І.Г. Калетніком, О.Г. Рябекою, О.В. Новіковим, зареєстрований у Верховній Раді України 14 травня 2009 року за № 4472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=352034.
7. Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців: Проект Закону України, унесений народними депутатами України І.Г. Кириленком, О.В. Ляшком, Р.М. Зваричем, Ю.Р. Мірошніченком, О.Б.Бондарем, зареєстрований у Верховній Раді України 29 квітня 2009 року за № 4420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35136.
8. Про національне бюро антикорупційних розслідувань України: Проект Закону України, унесений народними депутатами України О.Г. Ребекою, М.В. Джигою, І.Г. Калетніком, Г.Г. Москалем, О.О. Зарубінським, Ю.А. Кармазіним, Г.О. Омельченком, зареєстрований у Верховній раді України 2 березня 2010 року за № 5031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35914.
9. Про національний антикорупційний комітет: Проект Закону України, унесений народним депутатом України А.П. Яценюком, зареєстрований у Верховній Раді України 15 грудня 2009 року за № 5437 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=36703.
10. Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів: Проект Закону України, унесений народними депутатами України С.В. Власенком, М.В. Джигою, В.І. Ар'євим, О.О. Буджерак, Г.О. Омельченком, І.Г. Калетніком, О.Г. Рябекою, О.В. Новіковим, зареєстрований у Верховній Раді України 14 травня 2009 року за № 4420 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35203.
11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/7703.html>.
12. Про утворення Національного антикорупційного комітету: Указ Президента України В.Ф. Януковича від 26 лютого 2010 року № 275/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10557.html>.
13. Стан корупції в Україні. Травень 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pace.org.ua/images/survey/full_report_ukr_final.pdf.
14. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC): аналітичний звіт «Корупційні ризики в базових провадженнях: кримінальний процес (досудова та судова стадія), цивільний процес, господарський процес, адміністративний процес» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/20990>.

Рецензенти: Іванов М.С. – д.політ.н., професор;
Смельянов В.М. – к.т.н., доцент

© Лопушинський І.П., 2010

Дата надходження статті до редколегії: 18.03.2010 р.