УДК 351.95 (477)

Пастух І. Д.,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу
Національної академії внутрішніх справ

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОВІДОМЛЕННЯ ПРО КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ТА ЙОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ, ЩО СПРЯМОВУЄТЬСЯ ТА КООРДИНУЄТЬСЯ КАБІНЕТОМ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЧЕРЕЗ МІНІСТРА ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена аналізу нормативно-правових актів, що регулюють порядок повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Звертається увага на недосконалості такого порядку. Визначаються конкретні пропозиції стосовно їх усунення.

Ключові слова: конфлікт інтересів, центральні органи виконавчої влади, Міністерство внутрішніх справ, повідомлення про конфлікт інтересів, врегулювання конфлікту інтересів.

Постановка проблеми. Незважаючи на те, що розділ V Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року присвячено загальним питанням запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відповідні процедури в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ (далі – МВС), не знайшли належного правового регулювання, що створює ситуації певних корупційних ризиків у їхній діяльності.

Стан дослідження. Слід констатувати низьку активність науковців та практиків стосовно дослідження проблем врегулювання конфлікту інтересів. Серед праць, присвячених означеному питанню можна виділити таких авторів, як Т. Василевська, В. Галунько, О. Єщук, О. Онищук, С. Рівчаченко, О. Токар-Остапенко. Загалом проблемами протидії корупції займалися В. Александров, В. Колпаков, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та ін. Водночас питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності центральних органів виконавчої влади в цілому і тих, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ спеціально не досліджувались.

Мета статті – визначити, на основі аналізу чинного законодавства, наукові погляди вчених стосовно конкретних заходів щодо усунення прогалин та колізій правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ.

Виклад основних положень. Публічна служба є особливим інститутом демократичного суспільства, на який покладаються різноманітні функції публічного характеру (управління, надання адміністративних послуг, здійснення судочинства тощо), за допомогою яких реалізується державна політика України. Її специфікою є постійний контакт з різноманітними суб'єктами суспільних відносин (індивідуальними та колективними, з владними повноваженнями й без таких тощо). У процесі здійснення діяльності неодмінно трапляються ситуації конфліктного характеру із різними способами їх вирішення (судовий і позасудовий). Специфічним видом таких ситуацій, що виникає в діяльності публічної адміністрації, є конфлікт інтересів. Як відзначається в юридичній літературі, «конфлікти інтересів і в державному, і в приватному секторах непокоять громадськість багатьох країн світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами їхніх функціональних обов'язків» [1, с. 5].

Слід зауважити, що Закон України «Про запобігання корупції» не містить загального поняття конфлікту інтересів, а зміст цього явища пропонується визначати спираючись на законодавчо визначені види конфліктів інтересів - потенційних і реальних.

Потенційний конфлікт інтересів визначається як наявність в 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 не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів має місце за наявності суперечності між приватними інтересами особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ч. 1 ст. 1 Закону).

Також у Законі визначені заходи щодо запобігання конфліктів інтересів та алгоритми дій осіб, які про них повідомляють, та керівників стосовно їх вирішення. Так, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також осіб, які прирівнюються до такої категорії, покладено обов'язки щодо вживання заходів стосовно недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів. Крім цього, Закон зобов'язує зазначених осіб повідомляти безпосереднього керівника не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вони дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника повідомляти або

в Національне агентство України з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів. При цьому забороняється вчинення будь-яких дій та прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Завершальним етапом цієї процедури є вживання відповідних заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, що виник у діяльності службовця. Як правило, майже всі конфлікти інтересів врегульовуються безпосереднім керівником особи або керівником органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання відповідного повідомлення про конфлікт інтересів, стосовно якого повідомляє особа, у якої він виник.

У ситуації, коли має місце реальний чи потенційний конфлікт інтересів, керівникам заборонено прямо чи опосередковано спонукати, примушувати підлеглих будь-яким способом приймати рішення, вчиняти дії або бездіяльність на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб, що суперечить Закону.

Ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» передбачає дві форми врегулювання конфліктів інтересів: зовнішню та самостійну. Як свідчить практика, більшість випадків конфліктів інтересів вирішується зовнішніми засобами, а саме шляхом:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи.

Аналіз зазначених варіантів врегулювання конфліктів інтересів показує, що вони здійснюються за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у котрої виник конфлікт.

Розглядаючи заходи щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, слід звернути увагу на положення ст. 35 Закону «Про запобігання корупції», яка присвячена особливостям урегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій у державі або органах місцевого самоврядування. Зокрема, у частині першій цієї статті зазначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, Народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У ч. 6 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» містяться норми, які вказують на те, що у разі виникнення в керівника центрального органу виконавчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів, він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, крім керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, який зобов'язаний поінформувати у вказаному випадку Кабінет Міністрів України.

За результатами розгляду зазначеної інформації, міністр, котрий спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом - Кабінет Міністрів України, приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їхньою реалізацією. Інших положень щодо врегулювання конфліктів інтересів у діяльності таких керівників Закон не містить. Тобто, можна констатувати, що Закон чітко прописує лише порядок повідомлення про конфлікт інтересів відповідного міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, водночас, яких саме заходів має вживати міністр для врегулювання конфлікту інтересів та якими нормативними актами мусить керуватися Закон не визначає.

Детальніше це питання врегульовано стосовно членів Кабінету Міністрів України. Так, ст. 45-1 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, яка має назву «Конфлікт інтересів», чітко зазначено, що член Кабінету Міністрів України не повинен використовувати своє посадове становище в приватних інтересах. Якщо в його діяльності виникає реальний чи потенційний конфлікт інтересів, то він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Кабінет Міністрів України. При цьому, як один із варіантів врегулювання конфліктної ситуації, закріплена заборона для такої особи брати участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень, виконувати інші повноваження в питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів. Якщо в такий спосіб врегулювання конфлікту інтересів члена Кабінету Міністрів України є неможливим, а також, якщо неможливо застосувати заходи самостійного врегулювання реального чи потенційного конфлікту, то Прем'єр-міністр України звертається до Верховної Ради України з поданням про звільнення з посади вказаного члена Кабінету Міністрів України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України).

Також розглянутий Закон (ч. 4 ст. 45) передбачає можливість звільнення Верховною Радою України членів Кабінету Міністрів України за вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо).

Відповідно до затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878, Положення Міністерство внутрішніх справ України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України. За такої умови, МВС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у таких сферах:

1) забезпечення охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства й держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, а також надання поліцейських послуг;

2) захисту державного кордону та охорони суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні;

3) цивільного захисту, захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності;

4) міграції (імміграції та еміграції), зокрема протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших категорій мігрантів, визначених законодавством;

У п. 11 цього Положення визначені такі повноваження Міністра внутрішніх справ: спрямовувати та координувати діяльність визначених Кабінетом Міністрів України центральних органів виконавчої влади, зокрема: вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції стосовно кандидатур на посади керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується Міністром; вносити Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо кандидатур на посади заступників керівників центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується й координується Міністром; призначати на посаду та звільняти з посади першого заступника та заступників керівника Національної поліції за поданням керівника Національної поліції тощо. Серед зазначених обов'язків відсутні ті, що стосуються обов'язку прийняття рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів керівника центрального органу виконавчої влади, який звернтається з відповідним повідомленням, та здійснення контролю за його реалізацією. Яким саме способом має здійснюватися врегулювання також не зазначається.

Виходячи із даних повноважень Міністерства, а також Схеми спрямування і координації діяльності центральних органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України через відповідних членів Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 року № 442, через Міністра внутрішніх справ спрямовується й координується діяльність адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Національної поліції України.

Аналіз затверджених Кабінетом Міністрів України положень про діяльність зазначених центральних органів виконавчої влади свідчить, що питання повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, а також заходів щодо їхнього врегулювання, ними також не охоплені. Крім того, ані Закон «Про центральні органи виконавчої влади», ані відповідні положення про МВС, про центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, не вказують, яким чином слід врегульовувати конфлікти інтересів. Про це має бути окреме правове регулювання або відповідне посилання на діючі процедури вирішення конфліктів, оскільки зміст згаданої вище ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначила, що «правила врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, в діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів», означає, що зазначені конфлікти мають регулюватися за спеціальним порядком, якого на сьогоднішній день не прийнято.

Така ситуацію прямо суперечить вимогам ч. 7 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції», де зазначено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють.

Окремою прогалиною у правовому забезпеченні порядку повідомлення керівниками про конфлікт інтересів та його врегулювання слід визнати ті нормативні акти, які регулюють діяльність державних органів, що не входять до системи виконавчої влади – Національний банк України, Національне антикорупційне бюро України та деякі інші. Їхня специфіка полягає в тому, що керівники очолюють самостійні державні інституції і не мають визначеного прямого підпорядкування, що ускладнює, насамперед, процедури визначення адресата повідомлення про конфлікт інтересів, визначення суб'єктів їхнього вирішення тощо.

У контексті пропонованого дослідження можна навести приклад Національної гвардії України, яка є військовим формуванням із правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначене для виконання завдань щодо захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних зазіхань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами стосовно визначення державної безпеки й захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій (ст. 1 Закону України «Про Національну Гвардію України»). Водночас, командувач Національної гвардії України призначається на посаду та звільняється з неї Верховною Радою України за поданням Президента України.

Висновки. З урахуванням викладеного, заходами усунення проблем правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, слід визнати, по-перше, нормативне закріплення в положенні про МВС повноважень Міністра «розглядати повідомлення відповідних керівників центральних органів виконавчої влади про виникнення в них реального чи потенційного конфлікту інтересів, вживати заходів із врегулювання конфлікту інтересів та контролю за їхньою реалізацією»; по-друге, у положеннях про центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, визначити обов'язки їхніх керівників, за якими «у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у керівника органу, він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Міністра внутрішніх справ України»; по-третє, до прийняття спеціального правового регулювання абзац 2 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти редакції таке: «За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом – Кабінет Міністрів України, приймає рішення про здійснення

заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції, цього Закону, якщо інше не передбачено Конституцією та законами України, та здійснює контроль за їхньою реалізацією».

Література:

1. Токар-Остапенко О. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. Київ: НІСД, 2013. 48 с.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056.

Пастух И. Д. Проблемы правового регулирования порядка уведомления о конфликте интересов и его урегулирования в деятельности центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра внутренних дел

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативно-правовых актов, регулирующих порядок уведомления о конфликте интересов и его урегулирования в деятельности центральных органов исполнительной власти, деятельность которых направляется и координируется Кабинетом Министров Украины через Министра внутренних дел. Обращается внимание на несовершенство такого порядка. Определяются конкретные предложения по их устранению.

Ключевые слова: конфликт интересов, центральные органы исполнительной власти, Министерство внутренних дел, сообщение о конфликте интересов, урегулирование конфликта интересов.

Pastukh I. Problems of legal regulation of the conflict of interest notice and its settlement in the activities of central executive authorities, directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs of Ukraine

Summary. The article is devoted to the analysis of normative legal acts regulating the procedure for reporting conflicts of interest and their settlement in the activities of central executive authorities, directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Internal Affairs. Attention is drawn to the imperfection of this order. Specific suggestions for their elimination are defined.

Key words: conflict of interests, central executive authorities, Ministry of Internal Affairs, notification of conflict of interests, resolving of the conflict of interests.