

УДК 342.9

Олег Губанов,

канд. юрид. наук,

провідний юрист програми з вивчення проблем адаптації законодавства України до законодавства ЄС
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

У статті розкрито зміст поняття та надано характеристику видів конфлікту інтересів, наведено положення як європейського, так і національного законодавства, що врегульовують означені правовідносини. На основі проведеного аналізу розкрито склад порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, охарактеризовано його елементи.

Ключові слова: публічні службовці, адміністративна відповідальність, конфлікт інтересів, Кодекс України про адміністративні правопорушення, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Постановка проблеми. У процесі гармонізації національного та європейського законодавства перше поповнилось низкою новітніх для вітчизняної правової доктрини понять, одним із яких є термін «конфлікт інтересів». Будучи широко вживаним і давно відомим у європейському адміністративному просторі, поняття конфлікту інтересів, порушення вимог щодо запобігання та врегулювання якого слугує підставою для притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності, потребує уточнення.

Відповідно, актуальність і своєчасність наукового пошуку в цій царині зумовлюється необхідністю поглиблення загальнотеоретичних засад проблеми притягнення публічних службовців до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання й врегулювання конфлікту інтересів.

На поточному етапі розвитку науки адміністративно-деліктного права можна вести мову про поодинокі праці, присвячені цьому питанню. Зокрема, це роботи таких науковців, як Т.Е. Василевська, В.В. Галунько, О.М. Єщук, О.О. Онищук, О.В. Токар-Остапенко.

Мета статті – розкрити склад визначеного правопорушення та з'ясувати зміст ключового для публікації поняття «конфлікт інтересів».

Виклад основного матеріалу. Поняття конфлікту інтересів часто розглядають у тісному зв'язку з поняттям корупційного правопорушення та правопорушення, пов'язаного з корупцією. На справедливості такого твердження вказує, зокрема, включення законодавцем ст. 1727 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» до глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), яка має назву «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [1]. На поточному етапі

вважаємо за доцільне проаналізувати поняття конфлікту інтересів та відмежувати його від близьких за змістом.

Так, у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» надаються визначення двох близьких за значенням понять: потенційного конфлікту інтересів та реального конфлікту інтересів. Потенційний конфлікт інтересів – це наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття нею рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [2].

Ситуації за наявності потенційного конфлікту інтересів можуть виникнути в таких випадках:

1) членства (участі) публічного службовця в некомерційних організаціях;

2) неподання або подання неповних відомостей про доходи чоловіка (дружини) та/або неповнолітніх дітей;

3) володіння цінними паперами, акціями (частками участі, паями в статутному (складеному) капіталі організації);

4) наявності особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об'єктивне виконання посадових обов'язків [3, с. 45].

У свою чергу приватний інтерес тлумачиться як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зумовлений також особистими, сімейними, дружніми або іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [2].

Реальний конфлікт інтересів, згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність

або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [2].

Правовій доктрині відомий також такий різновид конфлікту інтересів, як уявний. Уявний конфлікт інтересів існує тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи, посадової особи місцевого самоврядування здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, проте насправді цього не відбувається. У такому контексті варто погодитись із тим, що в будь-якому разі розпорядження владою та участь в управлінні створюють у сфері державної влади й місцевого самоврядування умови, які потенційно утримують у собі конфлікт інтересів. Відповідно, у державному управлінні та місцевому самоврядуванні неможливо позбутись конфлікту інтересів. Пріоритетність суспільних інтересів не може анулювати приватні інтереси персоналу органів державної влади й місцевого самоврядування. У кожного службовця є особисті інтереси, що іноді можуть суперечити рішенням або діям, яких від нього вимагає професія. Тому немає сенсу закликати до заборони конфлікту інтересів [3, с. 46–47].

Водночас це не спростовує необхідність запобігання ситуаціям, за яких наявність реального конфлікту інтересів може призвести до фактичних негативних наслідків, адже для реального конфлікту, на відміну від потенційного, поряд із такими компонентами, як приватний інтерес, службове повноваження (представницьке повноваження) і протиріччя між ними, характерний також фактичний вплив на об'єктивність чи неупередженість рішення, діяння службової особи [4, с. 5].

За потенційного конфлікту суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями існує так само, як за реального. Різниця ж полягає в тому, що в разі потенційного конфлікту приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття службовцем рішення чи вчинення діянь лише в майбутньому за настання певних обставин. Фактично йдеться про різний проміжок часу виникнення та, відповідно, виявлення конфлікту інтересів, що дає змогу запобігти на більш ранній стадії прийняттю неправомірних рішень чи вчиненню діянь [4, с. 7].

Розглянувши поняття конфлікту інтересів, а також його види, акцентуємо увагу на тому, що адміністративна відповідальність згідно із чинним законодавством передбачена виключно в разі наявності реального, а не потенційного конфлікту інтересів.

При цьому у випадках, коли приватний інтерес фактично призвів до прийняття неправомірних рішень та/або вчинення неправомірних діянь, можна вести мову про наявність у такому діянні ознак корупційного злочину (наприклад, такі дії можуть бути кваліфіковані за ст. 364 Кримінального кодексу України або ст. 368 Кримінального кодексу України як зловживання службовим становищем чи прийняття пропозиції, обіцянки або одер-

жання неправомірної вигоди службовою особою). Отже, адміністративна відповідальність передбачена як превентивний захід із метою унеможливлення вчинення публічним службовцем корупційних правопорушень ще на етапі виникнення конфлікту інтересів та, відповідно, мотиву до їх вчинення – бажання задовольнити приватні інтереси всупереч службовим (представницьким) повноваженням. До цього моменту таке діяння розглядається як різновид правопорушень, пов'язаних із корупцією. Саме в такий спосіб визначається співвідношення порушення вимог щодо запобігання й урегулювання конфлікту інтересів та власне конфлікту інтересів із корупційними правопорушеннями й правопорушеннями, пов'язаними з корупцією.

В Україні питання запобігання та урегулювання конфлікту інтересів регламентоване нормами розділу 5 Закону України «Про запобігання корупції». Що стосується досвіду правового регулювання вказаного питання в європейських країнах, то в деяких державах ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія та Чехія (закони про конфлікт інтересів), Хорватія (закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (закон про публічні та приватні інтереси в публічній службі). У деяких країнах проблема конфлікту інтересів урегулюється законом про державну службу (наприклад, у Польщі (закони про обмеження участі в підприємницькій діяльності осіб, які виконують публічні функції, та про публічну службу), Австрії та Греції (кодекси публічної служби), Ісландії (закон про публічну адміністрацію)) [5, с. 5–6].

Вважаємо за доцільне також зупинитись на положеннях актів європейського законодавства, загальних для всіх країн Європи, що регламентують визначену сферу правовідносин. Так, ст. 8 Модельного кодексу поведінки державних службовців закріплюється загальне положення такого змісту: державний службовець не має допускати, щоб його чи її особисті інтереси були в конфлікті з його чи її державною посадою. Уникнення таких конфліктів (реальних, потенційних або можливих) є його чи її обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь особистих інтересів [6].

Порядок урегулювання конфлікту інтересів деталізовано в ст. ст. 13–15 Модельного кодексу поведінки державних службовців. Зокрема, визначається, що оскільки державний службовець часто є єдиною особою, яка знає, що він чи вона перебуває в такій ситуації, то державний службовець особисто зобов'язаний:

- попереджувати будь-які реальні чи потенційні конфлікти інтересів;
- вживати кроків для уникнення таких конфліктів;
- повідомляти свого керівника про такий конфлікт, як тільки йому чи їй стало відомо про нього;

– виконувати будь-яке остаточне рішення щодо його чи її відмови або відсторонення від переваг, які отримані внаслідок конфлікту [6].

У кожному разі, коли це вимагається, державний службовець зобов'язаний повідомляти, що він чи вона має конфлікт інтересів. При цьому державний службовець, який обіймає посаду, на якій його чи її посадові обов'язки можуть вплинути на його чи її особисті або персональні інтереси, цілком законно зобов'язаний повідомляти після свого призначення з певною періодичністю про це, а також про кожний випадок, коли відбуваються будь-які зміни щодо суті й величини цих інтересів [6].

Окрім того, державний службовець не має брати участь у будь-яких діях чи угодах, а також займати будь-яку посаду або здійснювати функцію на платній чи безплатній основі, яка є несумісною або перешкоджає в належному виконанні його чи її обов'язків державного службовця. Якщо існує ситуація, де нечітко зрозуміло, яка діяльність є сумісною, він чи вона повинні звернутись за порадою до свого керівника. Відповідно до положень законодавства державний службовець повинен бути зобов'язаним повідомляти або отримувати дозвіл від свого керівника для того, щоб здійснювати певну діяльність на платній чи безплатній основі або займати певні посади, виконувати функції поза своїми основними посадовими обов'язками. Державний службовець має виконувати законну вимогу щодо інформування про своє членство чи належність до організації, якщо це може перешкоджати йому чи їй належним чином виконувати свої посадові обов'язки [6].

Спеціальним актом європейського законодавства, положення якого закріплюють засади врегулювання конфлікту інтересів, є Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, які закріплюють загальні міжнародні стандарти допомоги урядом країн у перегляді й модернізації своєї політики з урегулювання конфлікту інтересів у державному секторі відповідно до належної практики країн – членів Організації економічного співробітництва та розвитку [5, с. 7].

Розглядаючи міжнародне регулювання окресленого кола правовідносин, не можна оминати увагою також Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 р. [7].

Згідно з положеннями Закону України «Про запобігання корупції» на публічного службовця покладається обов'язок вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів, а також забороняється прямо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів чи приватних інтересів третіх осіб [2].

Виконання публічним службовцем вказаних обов'язків забезпечує практичне втілення

такого принципу етики державної служби, як добросовісність, закріпленого Правилами етичної поведінки державних службовців. Цей принцип передбачає такі положення: 1) спрямованість дій на захист публічних інтересів, забезпечення пріоритету загального блага громадян над особистими, приватними чи корпоративними інтересами; 2) неприпустимість використання державного майна в особистих цілях; 3) недопущення наявності конфлікту між публічними й особистими інтересами; 4) нерозголошення та невикористання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням державним службовцем своїх обов'язків, у тому числі після припинення державної служби, крім випадків, установлених законом; 5) недопущення надання будь-яких переваг та виявлення прихильності до окремих фізичних і юридичних осіб, політичних партій, громадських та релігійних організацій [8].

Саме задля унеможливлення прийняття неправомірних рішень чи вчинення діянь в умовах наявності реального конфлікту інтересів у КУпАП встановлюється відповідальність за порушення вимог щодо його запобігання та врегулювання.

Статтею 28 Закону України «Про запобігання корупції» визначається порядок вчинення публічним службовцем дій у разі наявності конфлікту інтересів:

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

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

3) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [2].

Об'єктивна сторона правопорушення характеризується вчиненням таких діянь:

1) неповідомлення особою у встановлених законом випадках про наявність у неї реального конфлікту інтересів;

2) неповідомлення особою у встановленому законом порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів (тобто повідомлення з порушенням встановленого законом порядку);

3) вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів;

4) прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів [1].

Кваліфікуючою ознакою виступає повторність вчинення наведених діянь особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення.

Щодо всіх діянь, відповідальність за які встановлена главою 13-А КУпАП, у літературі

зазначається, що вони вважаються закінченими з моменту вчинення зазначених у диспозиції статті дій чи бездіяльності, і відповідальність за них настає незалежно від одержання особою матеріальних та нематеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [9].

Роз'яснення стосовно суб'єкта порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів містить примітка до ст. 1727 КУпАП, зокрема, цей суб'єкт є спеціальним. Таким суб'єктом можуть бути:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування;

2) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, проте надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом);

3) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експерти відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу» [2].

Із суб'єктивної сторони правопорушення характеризується умисною формою вини.

Родовий об'єкт правопорушень, передбачених главою 13-А КУпАП, визначається як суспільні відносини у сфері забезпечення дотримання вимог, заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Висновки

Підводячи підсумки дослідження, пропонуємо безпосередній об'єкт аналізованого адміністративного правопорушення визначити як суспільні відносини у сфері забезпечення дотримання публічними службовцями вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

В статье раскрыто содержание понятия и охарактеризованы виды конфликта интересов, приведены положения как европейского, так и национального законодательства, регулирующие указанные правоотношения. На основе проведенного анализа раскрыт состав нарушения требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, охарактеризованы его элементы.

Ключевые слова: публичные служащие, административная ответственность, конфликт интересов, Кодекс Украины об административных правонарушениях, нарушение требований по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

The article is devoted to research the notion of conflict of interests, characteristic of their types. The author has described the positions of European and national legislations governing these legal relationships. The composition of the requirements for the prevention and settlement of conflict of interests has been disclosed as well, as its elements.

Key words: public servants, administrative responsibility, conflict of interest, Code of Administrative Offences, violation of the requirements for the prevention and settlement of conflict of interests.

Список використаних джерел:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.
3. Василевська Т.Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів : [навч.-метод. матеріали] / Т.Е. Василевська ; уклад. О.М. Руденко. – К. : НАДУ, 2013. – 76 с.
4. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб : затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14 червня 2016 р. № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi.pdf.
5. Токар-Остапенко О.В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : [аналіт. доповідь] / О.В. Токар-Остапенко. – К. : НІСД, 2013. – 48 с.
6. Модельний Кодекс поведінки державних службовців : міжнародний документ, затверджений Рекомендацією № R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців від 11 травня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.sop.com.ua/regulations/8231/8232/460171/>.
7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнародний документ від 31 жовтня 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
8. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-%D0%BF>.
9. Галунько В.В. Кодекс України про адміністративні правопорушення: науково-практичний коментар / В.В. Галунько, О.О. Онищук, О.М. Єщук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://legalexpert.in.ua/komkodeks/kuar/8310-172-7.html>.