

УДК 342.9

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2019.33.162055>

О. І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

«КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ» В НАЦІОНАЛЬНІЙ ПРАВΟΣВІДОМОСТІ ТА ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

У статті розкриваються особливості правового забезпечення механізму запобігання і врегулювання конфлікту інтересів в сфері діяльності органів публічної адміністрації. Звертається увага на те, що конфлікт інтересів істотно підвищує ризик вчинення корупційних діянь, а тому є лише передумовою корупції в органах публічної адміністрації. Констатується, що в національній правовій системі, по-перше, відсутнє чітке розуміння конфлікту інтересів як негативного фактору в діяльності органів публічної адміністрації, по-друге, відсутній позитивний практичний досвід застосування норм чинного законодавства з питань запобігання і врегулювання конфлікту інтересів.

Ключові слова: конфлікт інтересів, корупція, публічне адміністрування, органи публічного адміністрування.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні процеси, що відбуваються у всіх сферах суспільного життя (щоправда не завжди з тим результатом, на який очікувало громадянське суспільство), супроводжуються поступовим впровадженням у юридичну термінологію нових понять, які, з одного боку, потребують своєї адаптації в національній правовій системі, а, з іншого, – усвідомлення суспільством в цілому, і, в першу чергу, пересічними громадянами, як потенційними учасниками різноманітних правовідносин. Одним із таких незвичних для нашої правосвідомості понять є поняття «конфлікт інтересів».

Конфлікт інтересів як в публічному, так і в приватному секторах, непокоять громадськість в багатьох країнах світу. Разом з тим, ситуації, які спричиняють конфлікти інтересів в публічному секторі, вже давно є окремим об'єктом антикорупційної політики країн світу, тоді як приватний сектор лише зараз почав прискіпливо розглядатися з точки зору запобігання і врегулювання конфлікту інтересів. Наприклад, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) у Національній доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році зазначало, що між сектором публічного «управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин. Внаслідок цієї тенденції з'являються нові форми конфлікту інтересів, тому занепокоєність суспільства, яка дедалі зростає, примушує уряди вживати заходів для збереження доброчесності офіційного механізму прийняття рішень» [5].

У зв'язку з тим, що «конфлікт інтересів» став, по-перше, новою категорією для вітчизняної юридичної науки, і, по-друге, новим правовим явищем в національній правовій системі, на практиці виникли суттєві труднощі щодо розумінням цього правового явища в сучасних умовах державотворення, а також із реалізацією норм національного законодавства, які передбачають механізми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На проблему застосування норм національного законодавства щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів постійно звертають увагу фахівці, які займаються проблемами запобігання корупції та представники новостворених антикорупційних органів України. Наприклад, механізмам виявлення і вирішення конфлікту інтересів у сфері функціонування органів публічної адміністрації присвячені праці Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, І. А. Дьоміна, О. О. Дульського, В. П. Корж, Г. В. Мальяр, Е. В. Невмержицького, О. Я. Прохоренка, С. С. Рогульського, А. Л. Тінькова, А. Є. Чуклінова та інших науковців. Разом з тим, «конфлікт інтересів» так і не став об'єктом самостійного наукового дослідження, в якому б на теоретичному і

У зв'язку з цим, у Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, розроблених Національним агентством від 29.09.2017 [4], зазначається, що складовими конфлікту інтересів (реального, потенційного) є, по-перше, приватний інтерес (будь-який майновий чи немайновий), і, по-друге, службові/представницькі повноваження (безпосередні та загальнослужбові). А вже співвідношення вказаних складових спричиняє виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів. Таким чином, наявність протиріччя між інтересом та повноваженням встановлюється в кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо, шляхом порівняння повноважень та існуючого у особи приватного інтересу із подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою.

«Закон України «Про запобігання корупції» покладає на публічних службовців та привієняних до них осіб наступні обов'язки: а) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; б) 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; в) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; г) вживати заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів» [1].

«Насамперед необхідно запобігати виникненню конфлікту інтересів. Тому хибною є практика свідомого створення службовцем обставин конфлікту інтересів, а в подальшому вжиття ним заходів щодо його врегулювання» [3].

Вимоги законодавства щодо повідомлення про конфлікт інтересів уповноважених на те суб'єктів мають наступні особливості:

- по-перше, термін виконання обов'язку стосовно повідомлення про факт наявності конфлікту інтересів починає спливати не тільки з моменту, коли особа дізналася про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, а й з моменту, коли вона повинна була дізнатися про наявність такого конфлікту;
- по-друге, повідомити про факт наявності конфлікту інтересів особа повинна не пізніше наступного робочого дня;
- по-третє, особа повідомляє про конфлікт інтересів безпосереднього керівника або у Національне агентство чи інший визначений законом орган чи колегіальний орган, якщо вона «перебуває на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника. Наприклад, головний спеціаліст відділу кадрів центрального органу виконавчої влади зобов'язаний повідомити про конфлікт інтересів керівника відділу, в якому працює такий спеціаліст. Генеральний прокурор України, як особа, що перебуває на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, повідомляє про конфлікт інтересів Національне агентство. Член Комісії з питань вищого корпусу державної служби повідомляє про конфлікт інтересів Комісію з питань вищого корпусу державної служби» [4]. При цьому слід враховувати особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виникає у діяльності окремих категорій осіб, які передбачені в частині першій ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», а саме, «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. Неповідомлення ж особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів» [4], тягне за собою адміністративну відповідальність передбачену частиною першою ст. 172-7 КУпАП.

На жаль, Закон України «Про запобігання корупції» не передбачає вимог до форми повідомлення про конфлікт інтересів. Разом з тим, в Методичних рекомендаціях Національного агентства «рекомендується робити повідомлення про реальний/потенційний конфлікт інтересів у письмовій формі, адже, по-перше, це є документальним підтвердженням того, що особа дійсно повідомила про наявність конфлікту інтересів, а по-друге, це дає можливість керівнику детально проаналізувати ситуацію із тим, щоб визначитись з оптимальним способом врегулювання конфлікту інтересів» [4]. Також до повідомлення, яке адресується Національному агентству, рекомендується додавати: а) «засвідчені копії документів, які визначають службові (представницькі) повноваження, підтверджують приватний інтерес тощо» [4]; б) результати самостійного тесту на наявність (відсутність) конфлікту інтересів.

Особи, передбачені частиною першою ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», зобов'язані не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, адже такі дії і рішення можуть бути розцінені правоохоронними органами як протиправні, а особи, що їх вчинили, притягнуті до юридичної відповідальності. Наприклад, «частина друга ст. 172-7 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Рішення ж, які були прийняті в умовах конфлікту інтересів, підлягають скасуванню або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку, в тому числі за позовом Національного агентства, а укладені за таких обставин правочини є нікчемними» [2].

Також особи, передбачені частиною першою ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», зобов'язані вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Такі заходи передбачені частиною першою ст. 29 Закону, до яких відносяться: «кусунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляду обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи» [1].

Поряд з обов'язком щодо врегулювання конфлікту інтересів для осіб, які уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, «встановлена заборона прямо чи опосередковано (тобто, через будь-яких інших осіб, насамперед інших працівників) 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. Зміст цієї вимоги та правові наслідки її порушення для осіб, які спонукують до вчинення дій і прийняття рішень в умовах наявності, на жаль, не розкриваються в Методичних рекомендаціях Національного агентства» [4]. Але слід зазначити, що реалізацію цих вимог Закону України «Про запобігання корупції» слід здійснювати у прив'язці до вимог ст. 44 Закону, яка зобов'язує підлеглих осіб утримуватись від виконання незаконних рішень чи доручень керівництва.

Висновки. На підставі проведеного в статті дослідження можна зробити наступні висновки.

1. «Наявність конфлікту інтересів не обов'язково призводить до фактів корупції, однак істотно підвищує ризик вчинення корупційних діянь та є по суті їх передумовою» [7]. Разом з тим, в національній правовій системі існують суттєві труднощі, по-перше, щодо розумінням конфлікту інтересів в сфері діяльності органів публічної адміністрації, по-друге, щодо реалізації норм чинного законодавства з питань запобігання і врегулювання конфлікту інтересів.

Не дивлячись на суттєве правове забезпечення в Україні і сьогодні залишаються невирішеними питання, по-перше, щодо механізмів врегулювання конфлікту інтересів в залежності від специфіки сфери регулювання, по-друге, щодо практичної реалізації правил стосовно конфлікту інтересів.

2. Конфлікт інтересів можливий при наявності двох важливих умов: а) присутність суперечності між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями; б) присутність реальної чи потенційної можливості цих суперечностей «негативно вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих особі службових повноважень. Тобто конфлікт інтересів може мати місце не лише тоді, коли зазначена суперечність вже фактично вплинула на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень (вчинення або невчинення дій), а й тоді, коли вона потенційно може вплинути на них» [7].

Список літератури

1. Про запобігання корупції : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 // Відом. Верхов. Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056. – Відомості доступні також через Інтернет: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 14.03.2019).
2. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України № 3206-VI від 07.04.2011 // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404. – Відомості доступні також через Інтернет: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 14.03.2019).
3. Методичні рекомендації Міністерства юстиції України «Запобігання і протидія корупції в державних органах та органах місцевого самоврядування» від 16.10.2013 // Законодавство України : інформ.-пошук. система. – Електрон. дані. – Україна, 1994–2019. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0020323-13> (дата звернення: 15.03.2019). – Загол. з екрана.
4. Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, розроблені Національним агентством з питань запобігання корупції від 29.09.2017 // Законодавство України : інформ.-пошук. система. – Електрон. дані. – Україна, 1994–2019. – Режим доступу: https://mfa.gov.ua/mediafiles/files/misc/2017-10-30/2017-10-30_2.pdf (дата звернення: 14.03.2019). – Загол. з екрана.
5. Національна доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики у 2016 році, схвалена рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 125 від 4 квітня 2017 року // Національне агентство з питань запобігання корупції : офіц. веб-сайт. – Електрон. Дані. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2017/інше/Нацдовідь_19.04.2017.pdf (дата звернення 14.03.2019). – Загол. з екрана.
6. Конфлікт інтересів: поняття та шляхи вирішення // Міграція : всеукр. Інформ.-аналіт. щоміс. газ. – 2017. – 11 серп. – Електрон. дані. – Режим доступу: <http://migraciya.com.ua/news/MainTerritorialDepartmentofJusticeintheOdessaregion/ua-conflict-of-interests-concept-and-ways-of-decision> (дата звернення: 14.03.2019). – Загол. з екрана.
7. Пам'ятка щодо шляхів врегулювання конфлікту інтересів // Управління держпраці у Черкаській області. – Електрон. дані. – Україна, 2019. – Режим доступу: http://ck.dsp.gov.ua/novunu_2016/sites/?q=node%2F69 (дата звернення: 14.03.2019). – Назва з екрана.

Стаття надійшла 25.03.2019 р.

А. И. Миколенко, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой
Одесский национальный университет имени И. И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

«КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ» В НАЦИОНАЛЬНОМ ПРАВОСОЗНАНИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Резюме

В статье раскрываются особенности правового обеспечения механизма предотвращения и урегулирования конфликта интересов в сфере деятельности органов публичной администрации. Обращается внимание на то, что конфликт интересов существенно повышает риск совершения коррупционных деяний, а потому является лишь предпосылкой коррупции в органах публичной администрации. Констатируется, что в национальной правовой системе, во-первых, отсутствует четкое понимание конфликта интересов как негативного фактора в деятельности органов публичной администрации, во-вторых, отсутствует положительный практический опыт применения норм действующего законодательства по вопросам предотвращения и урегулирования конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция, публичное администрирование, органы публичного администрирования.



O. I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I. I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

“CONFLICT OF INTERESTS” IN NATIONAL LEGALITY AND LEGISLATION OF UKRAINE

Summary

The article reveals the peculiarities of the legal provision of a mechanism for preventing and resolving conflicts of interest in the field of activity of public administration bodies. Attention is drawn to the fact that the conflict of interests significantly increases the risk of committing corrupt acts, and therefore it is only a prerequisite for corruption in public administration. It is stated that in the national legal system, firstly, there is no clear understanding of the conflict of interests as a negative factor in the activities of public administration bodies; secondly, there is no positive practical experience in applying the norms of the current legislation on the prevention and settlement of conflicts of interest.

Key words: conflict of interest, corruption, public administration, public administration bodies.