

Література:

1. *Дегтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр, 2004.
2. *Ильин Н. И.* Становление системы специального информационного обеспечения государственного управления / Н. И. Ильин // *Информация и связь.* – 2010. – № 2.
3. *Ильин Н. И.* Система ситуационных центров в ОГВ – основа профессионального государственного управления [Электронный ресурс] / Н. И. Ильин. – Режим доступа : <http://www.connect.ru>.
4. *Марутян Р. Р.* Ситуаційні центри як основа стратегічного управління в сфері національної безпеки [Електронний ресурс] / Р. Р. Марутян. – Режим доступа : <http://www.dsaua.org>.
5. *Морозов А. О.* Ситуаційні центри теорія і практика / А. О. Морозов, Г. Є. Кузьменко, В. А. Литвинов. – К. : СП “Інтертехнодрук”, 2009. – 346 с.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 35.08:316.485.6 – 027.63

О. М. ОЛЕШКО

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД
ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ
НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

Здійснено аналіз зарубіжного, зокрема європейського досвіду запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Розглянуто можливості застосування такого досвіду в українській практиці державної служби.

Ключові слова: конфлікт інтересів; державна служба; державний службовець; особистий інтерес.

The analysis of foreign, in particular, European experience of prevention and settlement of conflict of interest in public service has been made. The relevance of that experience to the Ukrainian public service practices is considered.

Key words: conflict of interest, public service, public servant, private interest.

Конфлікт інтересів на державній службі є досить частим явищем. Так чи інакше будь-який держаний службовець потрапляє в ситуації, які пов’язані з конфліктом інтересів. Цих ситуацій не можливо уникнути, тому що службовець під час прийняття рішення не завжди може діяти неупереджено, без урахування

своїх особистих інтересів чи інтересів різних груп, а саме: соціальних, політичних, бізнесових тощо, в успішній діяльності яких він може бути зацікавлений.

Отже, якщо це явище не можливо викоринити повністю, то виникає потреба в необхідності звести негативний вплив від нього до мінімуму. Цілком імовірно, що відповідні ефективні механізми запобігання виникненню і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі вже існують в управлінській практиці інших країн, у такому разі доцільно вивчити цей досвід і розглянути перспективи його впровадження в Україні.

Проблема конфлікту інтересів на державній службі є предметом дослідження багатьох сучасних учених, зокрема вагомий внесок у вивчення цього явища, в тому числі і закордонного досвіду за даною проблематикою зробили такі дослідники, як М. Баюк, П. Волянський, І. Лопушинський, В. Міщишин, О. Токар-Остапенко, Н. Трубінець та ін.

Мета статті – провести аналіз зарубіжного досвіду запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі та оцінити перспективи застосування цього досвіду в Україні.

У світі не існує країни, яка б мала абсолютний імунітет проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у професійній діяльності державних службовців. Усі країни вдаються до певних дій, для того щоб запобігати та протидіяти ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху.

Тривалий час навіть у розвинених країнах при управлінні конфліктом інтересів застосовувався підхід, спрямований лише на усунення наслідків конфлікту інтересів, що припускає управління конфліктом інтересів, який уже виник. Наразі відбувається трансформація підходів до управління конфліктом інтересів на державній службі: традиційний підхід змінюється випереджувальним, спрямованим на профілактику конфлікту інтересів і включає навчання, консультації, розробку інструкцій та підготовку персоналу публічної служби. Акцент при цьому зосереджується не на контролі та судовому переслідуванні за порушення відповідно до кримінального законодавства, а на встановленні чітких стандартів поведінки і виявленні та вирішенні потенційних конфліктів інтересів за допомогою використання звітів про доходи. Ведеться робота, спрямована на чітку регуляцію таких “делікатних” сфер, пов'язаних з діяльністю державних службовців, як отримання подарунків, робота за сумісництвом, працевлаштування після звільнення зі служби, використання службової інформації, політична активність.

Для реалізації такого запобіжного підходу використовується ефективна система примусу з широким набором інструментів (звільнення, пониження класного чину, тимчасове відсторонення від посади, позбавлення права заняття посад державної громадянської служби на певний період, штраф), котрі застосовуються як покарання та стягнення. Наявність ефективних контрольних механізмів забезпечує стійкість системи управління конфліктом інтересів. У країнах з розвинутою системою державного управління поряд з розгалуженою системою нормативно-правового регулювання її діяльності велика роль належить механізмам

саморегулювання, в тому числі професійної (службової) етики, навчання та самоконтролю цивільних службовців за дотриманням вимог службової поведінки.

В європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована в Рекомендаціях ОЕСР характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій [11]. Таке визначення конфлікту інтересів відображене в законах Чехії, Латвії, Молдови, Хорватії, Російської Федерації.

У чеському законодавстві щодо конфлікту інтересів визначається, що будь-який конфлікт між приватними інтересами службовця та інтересами, які він зобов'язаний захищати у зв'язку з призначенням на посаду, і є конфліктом інтересів на державній службі (Закон про конфлікт інтересів, § 3 п. 1) [10].

Відповідно до “Закону про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб” (п. 5 ст. 1) Латвії конфлікт інтересів – це ситуація, в якій у процесі виконання службових обов'язків службовець повинен прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення чи вчинити інші дії, пов'язані з виконанням його повноважень по службі, які впливають або можуть вплинути на приватні та фінансові інтереси цього службовця, його родичів або сторін, пов'язаних із службовцем діловими відносинами (business relations) [4].

Аналогічне визначення відображено в проекті “Закону про конфлікт інтересів” Молдови, за яким конфлікт інтересів – це ситуація, в якій особа, що обіймає державну посаду, повинна прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення, або вчинити інші дії, пов'язані з виконанням своїх посадових обов'язків, які впливають або можуть вплинути на особисті інтереси такої особи або її близьких осіб [3].

У пункті 2, статті 2 Хорватського “Закону про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень” під поняттям “конфлікт інтересів” розуміється ситуація, в якій службовець має приватний інтерес, що суперечить публічному інтересу, або його приватний інтерес впливає чи може вплинути на його безсторонність у процесі здійснення службових повноважень [9].

У проекті федерального Закону Російської Федерації “Про внесення змін до Федерального Закону “Про муніципальну службу в Російській Федерації” (ст. 14.1) конфлікт інтересів пропонується визначити як ситуацію, за якої особиста зацікавленість муніципального службовця впливає або може вплинути на об'єктивне виконання ним посадових обов'язків, і за якої виникає або може виникнути протиріччя між особистою зацікавленістю службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, муніципального утворення, суб'єкта Російської Федерації [5].

Слід також відзначити, що в Рекомендаціях ОЕСР у межах загального поняття конфлікту інтересів акцентується існування не лише ситуації фактичного конфлікту між інтересами державного посадовця як приватної особи-громадянина та його обов'язком як державної посадової особи, але також ситуацій, за яких існують уявний чи потенційний конфлікти інтересів [7, с. 9].

Очевидний конфлікт інтересів стосується ситуації, коли існує особистий інтерес, який може обґрунтовано вважатися іншими таким, що впливає на виконання державною посадовою особою своїх обов'язків, навіть якщо такого негативного впливу фактично немає (або не може бути).

Потенційний конфлікт інтересів може мати місце в тих випадках, коли посадова особа має приватні інтереси, здатні призвести до конфлікту інтересів у певний час у майбутньому.

Відповідно до ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців, “конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків”. Під особистим інтересом державного службовця маються на увазі будь-які переваги для нього, його сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні відносини [6].

На основі зазначеного вище головними характеристиками конфлікту інтересів є такі:

- загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків;
- суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;
- можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Передумовами виникнення конфлікту інтересів на державній службі можуть бути такі:

- 1) невисокий моральний рівень конкретного державного службовця;
- 2) наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;
- 3) недосконала система звітності, контролю та аудиту діяльності;
- 4) відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів [2, с. 139].

Варто вказати, що Модельний кодекс поведінки державного службовця є додатком до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, і на основі цього кодексу розроблено переважну більшість етичних кодексів державних службовців європейських країн.

Загалом в європейській управлінській практиці відсутній стандартний набір інструментів, спрямований на запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі. Але, проаналізувавши і узагальнивши інформацію, можна окреслити основні можливі механізми, які застосовуються в різних країнах.

Один із таких механізмів – це обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності. Ця умова поширюється на осіб, які обіймають політичні посади (глава держави, члени парламенту, уряду), державних (публічних) службовців, суддів. Такі обмеження встановлено законодавством переважної більшості європейських країн, у тому числі й України.

Наступним механізмом є декларування особистих доходів. У країнах Європи відсутній єдиний підхід щодо визначення кола суб'єктів, які повинні подавати декларації про особисті доходи та суми доходів, що підлягають декларуванню. У Великобританії, наприклад, члени парламенту повинні декларувати лише ті доходи, які перевищують певну встановлену межу. У Польщі особисті доходи декларують лише особи, які обіймають політичні посади, а також особи, які обіймають виборні посади. У Латвії обов'язок декларування особистих доходів покладається на всіх службовців.

Дієвим важелем запобігання конфлікту інтересів є декларування майна. На теренах Європи такий механізм запобігання виникненню конфліктів інтересів також не має уніфікованого застосування. Так, у Великобританії декларації про майно подаються членами парламенту в тому разі, коли вартість майна складає більш ніж 59 000 фунтів. У Німеччині члени парламенту не подають декларацій про майно, але державні службовці для підтвердження відсутності боргів зобов'язані подати такі декларації перед призначенням на посаду. Німецька практика щодо декларування майна службовцями є поширеною в багатьох країнах Східної Європи. У західноєвропейських країнах державні службовці навпаки звільняються від обов'язку декларування майна [1, с. 7].

Слід також згадати про декларування доходів і майна членів сім'ї. Практика обов'язкового подання декларацій про доходи і майно членами сім'ї службовця є більше винятком, ніж загальним правилом, і поширена лише в деяких державах, зокрема – в Польщі (декларування майна і доходів членів сім'ї (одного з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або місцеву виборну посаду). В Угорщині члени сім'ї (один з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або посаду вищих категорій державних службовців, доходів не декларують, проте декларують майно.

Як правило, вважається, що отримання посадовою особою подарунків є першим кроком на шляху до корупції. Саме тому в багатьох державах Європи на законодавчому рівні передбачене обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах (Латвія) – всіма публічними службовцями. У Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які обіймають політичні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині – для членів парламенту, у Великобританії, Іспанії та Німеччині – для членів уряду та осіб, які обіймають політичні посади. Члени британського парламенту зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1 % від їхньої заробітної плати, члени парламенту Німеччини – якщо вартість подарунка перевищує 5 000 євро. Члени французького парламенту декларують будь-які подарунки незалежно від їхньої вартості.

У деяких країнах навіть існують правила заборони на отримання подарунків або інших переваг. У Великобританії особа, що обіймає політичну посаду, не має права отримувати подарунки, вартість яких перевищує 140 фунтів, державні службовці та члени парламенту взагалі не мають права отримувати будь-які

подарунки. В Іспанії та Німеччині подарунки не мають права отримувати державні службовці, у Франції – будь-які посадові особи, якщо отримання подарунку впливає на незалежність посадової особи. Обмеження на одержання подарунків практикуються також у Польщі (для осіб, що обіймають політичні або місцеві виборні посади), Угорщині (для членів парламенту).

Декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями, також є поширеним явищем в Європі – передбачене в Португалії (декларування за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду), Іспанії (декларування за 2 роки, що передують призначенню на політичну посаду або місцеву виборну посаду), Німеччині. У ряді європейських країн приватні інтереси повинні бути задекларовані лише у випадку, якщо вони можуть вплинути на виконання службових обов'язків (Великобританія, Італія, Латвія, Польща, Угорщина, Франція).

Декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень є поширеним насамперед у тих країнах, у яких декларуються інтереси, пов'язані з виконанням контрактних зобов'язань – у Португалії (за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду, є добровільним для місцевих виборних посадових осіб), Іспанії (за 2 роки до призначення), Німеччині (для місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів; при цьому декларуються не лише власні інтереси, але й інтереси сім'ї та пов'язаних осіб), Угорщині (лише члени парламенту), Італії, Латвії, Польщі, Франції (у разі виникнення конфлікту інтересів) [1, с. 8].

Ще одними дієвим механізмом запобігання конфлікту інтересів на державній службі є оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно. Це передбачено законодавством деяких європейських держав – Польщі (для всіх місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (декларації про подарунки особам, що обіймають політичні посади, а також декларації про інтереси членів парламенту є загальнодоступними), Іспанії (декларації про інтереси членів парламенту та місцевих виборних посадових осіб можуть бути отримані за запитом будь-якої зацікавленої особи), Латвії (всі декларації є загальнодоступними). Законодавство Франції та Угорщини оприлюднення декларацій не передбачає.

Обмеження на обіймання певних посад та заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця також установлене законодавством окремих європейських країн. Так, в Іспанії та Португалії протягом відповідно 2 та 3 років після припинення таких повноважень, особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа. Подібні обмеження для державних службовців встановлено і законодавством Італії, Польщі (1 рік, до того ж у разі звільнення з політичної посади, особа, що її обіймала повинна отримати офіційну згоду на працевлаштування у приватній компанії за місцем роботи), Франції (5 років) та Великобританії (2 роки) [1, с. 9].

Одним із важливих механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі, аналог якого в першу чергу слід було б запровадити в Україні, – це заборона суміщення службової діяльності з посадами в громадських організаціях та партіях. У багатьох країнах така заборона встановлена для суддів (практично в усіх європейських країнах) і державних службовців певних категорій (Польща, Великобританія, Угорщина). Основна мета встановлення таких обмежень – запобігання політизації судочинства та державної служби. Натомість в Україні спостерігається надмірна заполітизованість в усіх галузях державного управління та на всіх рівнях. Така тенденція є неприпустимою для демократичного суспільства і підриває авторитет інституту державної служби та державного управління в цілому.

Утримання від участі у прийнятті рішень є ще одним механізмом запобігання конфлікту інтересів. За таким принципом службовець не може здійснювати свої повноваження у випадку особистої зацікавленості в їх здійсненні. Якщо здійснення повноважень передбачає прийняття управлінського рішення шляхом голосування, посадова особа, що має особисту зацікавленість, не бере участі в голосуванні; у випадку необхідності вчинити певні дії – доручає їх вчинення неупередженій особі, яка не має особистого інтересу у вчиненні таких дій; у випадку проведення обговорень – не бере участі в їх проведенні; у випадку розгляду певних документів або отримання інформації – не бере участі в розгляді документів та не отримує відповідну інформацію. Особливо детально процедура запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом утримання від участі у прийнятті рішень визначена законодавством Іспанії, Франції та Німеччини. Також обмеження на участь у прийнятті рішень особисто чи опосередковано зацікавленими особами передбачена в Болгарському законодавстві про державну службу [8].

Законодавством низки європейських держав (Великобританії, Іспанії, Латвії, Португалії, Франції) встановлено обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств, які виступають постачальниками робіт, товарів і послуг для відповідного органу влади або перебувають під його контролем чи прямим підпорядкуванням. У Польщі місцеві виборні посадові особи взагалі не можуть бути власниками часток у статутному капіталі будь-яких приватних підприємств [1, с. 10].

Також слід згадати про такі явища, як передача корпоративних прав в управління трастовій компанії, продаж часток у статутному капіталі компаній. Ці механізми запобігання конфлікту інтересів передбачені законодавством Великобританії (щодо посадових осіб, які обіймають політичні посади), Франції, Іспанії та деяких інших країнах.

Наведені вище механізми в тій чи іншій формі мають місце в українській практиці державного управління, але їх дієвість не досягла того рівня, за якого можна стверджувати, що ефективність діяльності державних інституцій і взагалі якості державного управління та державної служби в Україні знаходиться на рівні кращих світових стандартів. Для досягнення такого рівня потрібно прикласти ще чимало зусиль.

У розвинених країнах законодавство про конфлікт інтересів і інструменти з управління конфліктом інтересів розвиваються протягом багатьох десятиріч. Тому вивчення напрацьованого досвіду з метою запозичення прогресивних здобутків є перспективним для розвитку управління конфліктом інтересів у нашій країні.

Проаналізувавши зарубіжний досвід вирішення ситуацій, пов'язаних з питаннями конфлікту інтересів на державній службі, можна зробити висновок, що більшість напрацьовань є цілком прийнятними для впровадження їх в Україні. Зокрема, такі механізми, як обмеження на суміщення службових посад та членство в політичних партіях, а також обов'язкове оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно, особливо високопосадовців, могли значно звузити поле для проявів корупції, а також вплинути на ступінь довіри до державних службовців і до інституту державної служби в цілому.

Зрозуміло, що ефективне впровадження наведеного передового закордонного досвіду потребує значних ресурсних затрат, і насамперед необхідно визначити, на кого саме будуть покладені функції з реалізації завдань упровадження і виконання цих механізмів.

Повне запозичення успішного досвіду якої-небудь країни без урахування українських інституціональних умов не дасть позитивний результат. Наразі підхід, який передбачає використання окремих точкових інструментів, за умови їх розумного відбору та практичного втілення, більш розумний і перспективний з точки зору формування української моделі управління конфліктом інтересів на державній службі.

У контексті подальших досліджень даної теми слід розглянути такі питання:

- доцільність створення в системі державного управління спеціалізованого органу з питань етики поведінки державних службовців;
- наукове обґрунтування необхідності створення стандартів поведінки на державній службі (у вигляді Кодексу або в іншій формі);
- модернізація механізмів службового контролю, тобто широкого набору санкцій, котрі можуть бути застосовані як міри відповідальності за порушення службових обов'язків;
- створення системи навчання, що охоплює всіх державних (публічних) службовців, спрямованої на забезпечення розуміння основних цінностей державної служби як основи державного управління.

Література:

1. *Баюк М. І.* Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Інформаційно-довідковий матеріал / М. І. Баюк, В. В. Міщишин. – Хмельницький : Центр перепідгот. та підвищ. кваліф. праців. органів держ. влади, органів місц. самовряд., держав. підприємств, установ і організацій. – 2011. – 33 с.

2. *Васильев В. П.* Государственное управление : учебное пособие / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. – М. : Дело и Сервис, 2009.

3. О конфликте интересов [Электронный ресурс] : Закон Молдовы от 15.02.2008 г. № 16. – Режим доступа : <http://lex.justice.md>.

4. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц [Электронный ресурс] : Закон от 10.05.2002 г. – Режим доступа : <http://www.knab.gov>.

5. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru>.

6. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс] // Офіційний сайт комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією – Режим доступу : <http://pb8.ru/4r5>.

7. *Токар-Остапенко О. В.* Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні / *О. В. Токар-Остапенко*. – К. : НІСД, 2013. – 57 с.

8. *Требенець Н. І.* Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів : публічний виступ [Електронний ресурс] / *Н. І. Требенець* // Сайт спільноти кращих державних службовців України – Режим доступу : <http://kds.org.ua>.

9. O sprječavanju sukoba interesa [Електронний ресурс] : Закон. – Режим доступу : <http://www.zakon.hr>.

10. Ostřetuzájmů [Електронний ресурс] : Zákonč. 159/2006 Sb. – Режим доступу : <http://www.msmt.cz>.

11. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.

УДК 351

І. С. СЕМЕНЮК

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В ІСПАНІЇ

Розглянуто проблеми реформування системи публічного управління Іспанії, що разом з іншими структурними реформами, оголошеними у грудні 2011 р. Урядом на чолі з М. Рахоєм, має забезпечити виведення країни з фінансово-економічної кризи та відновлення її сталого розвитку.

Зазначено, що, враховуючи особливості Іспанії, певні аспекти адміністративної реформи можуть бути корисними для України.

Ключові слова: адміністративна реформа, органи публічного управління, органи управління автономних співтовариств, органи місцевого самоврядування.