

РОЗДІЛ І. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 342.951:351

Я. О. Берназюк

МЕХАНІЗМИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ: ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Статтю присвячено дослідженню механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні та в зарубіжних країнах. Проаналізовано вітчизняний та зарубіжний досвід щодо запобігання виникнення конфлікту інтересів, а також існуючих механізмів його врегулювання; порівнено стару та нову нормативні бази стосовно механізмів виявлення конфлікту інтересів; розроблено рекомендації щодо удосконалення існуючих механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні.

Ключові слова: *конфлікт інтересів, корупція, службове правопорушення, зарубіжний досвід.*

Постановка проблеми. Відповідно до рекомендацій, які ставить європейське співтовариство, а також деяких положень укладених міжнародних договорів наша держава зобов'язана реформувати різні сфери суспільного життя. Однією з найбільш пріоритетних умов євроінтеграції вектору України є протидія корупції, оскільки це негативне явище значною мірою стримує розвиток та наближення України до світових стандартів. У цьому напрямі важливе превентивне значення має своєчасне виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, який виступає основною причиною та джерелом учинення корупційних та інших службових правопорушень.

Тому актуальним напрямом дослідження сучасної правової науки є визначення шляхів удосконалення механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема й на підставі аналізу зарубіжного досвіду в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти проблеми визначення механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів досліджувати такі науковці, як А.В. Гайдук, І.Н. Грабець, В.А. Липа, О.М. Олешко та ін. Однак на сьогодні відсутні комплексні дослідження, присвячені визначенню механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні та в зарубіжних державах, що підтверджує актуальність теми цієї статті.

Формування цілей. Мета статті полягає у визначенні механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні та в зарубіжних країнах, а також розробці пропозицій щодо його удосконалення. Для цього потрібно: провести аналіз вітчизняного та зарубіжного досвіду щодо запобігання виникнення конфлікту інтересів, а також існуючих механізмів його врегулювання; здійснити порівняльний аналіз старої та нової нормативної бази стосовно механізмів виявлення конфлікту інтересів та визначити ефективність останньої; розробити рекомендації щодо удосконалення механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні.

Виклад основного матеріалу. На сьогодні в нашій державі відбуваються докорінні реформи, одним з основних завдань яких є запобігання проявам корупційних правопорушень, зокрема через упередження виникнення конфлікту інтересів.

Так, ратифікація у 2006 р. Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції [1] зобов'язала Україну забезпечити виконання завдань, які визначені цією Конвенцією [2], зокрема: створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, що сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів (ст. 7); запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції тощо (ст. 8); розробляти механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів способом установаження обмежень (ст. 12) тощо.

На виконання своїх зобов'язань, що виникли з міжнародних угод, а також для очищення влади, відновлення довіри до неї, зниження рівня корупції, була прийнята Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки [3].

Одним з ефективних превентивних заходів щодо попередження вчинення корупційних та інших службових правопорушень, визначених у цій Стратегії, є запобігання виникнення та врегулювання конфлікту інтересів. Для забезпечення функціонування відповідних механізмів сьогодні створено достатню нормативно-правову базу та належне інституційне середовище.

Так, окрім традиційних інститутів, таких як суди та прокуратура, створено й спеціалізовані органи, серед яких потрібно виділити Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура. Кожен з цих органів відповідає за певну ділянку роботи.

Зокрема, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» (ст.ст.11 та 12) [4] до повноваження Національного агентства відноситься: здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб; надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо.

При цьому Закон наділяє певними повноваженнями в досліджуваній сфері і громадськість (ст. 21): громадські об'єднання, їх члени або уповноважені представники, а також окремі громадяни в діяльності щодо запобігання корупції мають право повідомляти про реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення або працівників, у яких наявний конфлікт інтересів.

Вазначимо, що важлива роль у сфері запобігання корупції інститутам громадянського суспільства відведена в зарубіжних державах, які задіяні

передусім у контролі за діями влади. Активна антикорупційна позиція більшості громадян, їхніх громадських об'єднань, неприйняття ними корупції є певною рисою ментальності [5, с. 34]. Тому визначення правових засад участі громадськості у здійсненні заходів щодо запобігання конфлікту інтересів певним чином гармонізує законодавство України з європейськими стандартами.

Серед кроків, які поступово наближають Україну до подолання корупції, потрібно назвати прийняття законів України «Про запобігання корупції» [4], «Про Національне антикорупційне бюро України» [6] та інших нормативних документів.

При цьому слід указати на значну прогресивність нового Закону України «Про запобігання корупції» у порівнянні з тим, що втратив чинність. У таблиці 1 наведено порівняльну характеристику механізмів щодо попередження конфлікту інтересів у старому законі й у новому.

Таблиця 1
Порівняння заходів попередження конфлікту інтересів, передбачених старим та новим законодавством*

Старий закон [7]	Новий закон [4]
Уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів	Усунення особи від виконання завдання, учинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів
Невідкладно в письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів	Застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, учиненням нею певних дій чи прийняття рішень
	Обмеження доступу особи до певної інформації
	Перегляду обсягу службових повноважень особи
	Переведення особи на іншу посаду
	Звільнення особи

Отже, нове законодавство створює більш якісне правове поле щодо попередження виникнення конфлікту інтересів, що свідчить про ефективність зусиль, які здійснює Україна на шляху до євроінтеграції.

Крім оновленого законодавства у сфері запобігання корупції та врегулювання конфлікту інтересів, за період 2009-2016 рр. було розроблено низку законопроектів, які з тих чи інших причин наразі не прийняті Верховною Радою України. Серед них протрібно виділити такі, як: «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» (реєстр. № 4420 від

29 квітня 2009 року) [8] та альтернативний до нього проект Закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (реєстр. № 4420-1 від 14 травня 2009 року) [9]; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення здійснення фінансового контролю та урегулювання конфлікту інтересів» (реєстр № 2608 від 21.03.2013) [10]; «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» (реєстр. № 4325 від 28.02.2014) [11] тощо.

Деякі з цих законопроектів не було прийнято через окремі недоліки, які потребують усунення. Наприклад, А. В. Гайдук, провівши аналіз проекту Закону від 29 квітня 2009 року реєстр. № 4420 [8] та альтернативний до нього проекту від 14 травня 2009 року реєстр. № 4420-1 [9], зазначив, що попри певні розбіжності в змісті останніх двох законопроектів їх об'єднавав один концептуальний недолік – намагання встановити універсальні правила розв'язання конфлікту інтересів для різних категорій публічних службовців (для виборних посадових осіб, суддів, посадових осіб місцевого самоврядування, вищих посадових осіб, які призначаються президентом і парламентом тощо) [12, с.105]. Науковець вважає такий підхід малоефективним через особливість кожної з означених посад. Безперечно, з такою думкою потрібно погодитися, оскільки універсальні правила не можуть показати достатню ефективність при застосуванні до різних категорій посад.

Активну нормотворчу діяльність провадить Національне агентство з питань запобігання корупції. До актів цього органу в досліджуваній сфері слід віднести: Порядок проведення контролю та повної перевірки декларацій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (рішення від 10.02.2017 № 56) [13], Типову антикорупційну програму юридичної особи (рішення від 02.03.2017 № 75) [14] тощо.

Отже, Україна протягом останніх років провела значну роботу з питань боротьби з корупцією, свідченням чого є створення спеціальних інститутів, які володіють усіма потрібними важелями в цій боротьбі, а також належної нормативної основи. На підтвердження цього факту можна також навести деякі статистичні дані.

Так, згідно з інформацією, що міститься в Звіті про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік, протягом цього року (фактично Агентство розпочало свою роботу 14.08.2016) надано 508 роз'яснень про наявність/відсутність реального конфлікту інтересів, порядку дій щодо його врегулювання; завершено 55 перевірок щодо можливих порушень Закону України «Про запобігання корупції» у зв'язку з самостійним урегулюванням конфлікту інтересів або відсутністю складу адміністративного правопорушення; направлено 23 вимоги про усунення порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, 12 з яких врегульовано; складено 2 приписи про порушення вимог законодавства, які вже виконані тощо [15].

Діяльність Агентства в цьому напрямі має тенденцію до суттєвого зростання. Так, станом на 28 лютого 2017 року тривало 254 перевірки інформації в рамках здійснення заходів моніторингу та контролю за дотриманням законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень; 127 перевірок інформації про конфлікт інтересів та інших обмежень було завершено внаслідок того, що на підставі наданих роз'яснень, конфлікт інтересів було врегульовано самостійно посадовими особами, без застосування додаткових заходів реагування тощо [16].

Також спостерігається тенденція до активізації судового розгляду справ щодо конфлікту інтересів. З кожним роком кількість судових рішень у цій сфері збільшується. Це значить, що новий Закон працює й приносить свої результати. У період дії старого Закон (сам інститут конфлікту інтересів було запроваджено ще з 2011 року) ситуація була набагато гіршою: у 2011 році з 125 справ щодо конфлікту інтересів 63 були з позитивним рішенням, тобто винних притягнуто до відповідальності, у 2012 – з 166 справ 92 вирішено позитивно, у 2013 з 313 – 197. Проте у 2014 році дана динаміка продемонструвала значний скачок і з 1013 справ позитивно вирішилися 678, у 2015 році з 1046 з позитивним вирішенням були 763, а за 9 місяців 2016 року з 1161 позитивне рішення отримали 658 справ (див. рис. 1).

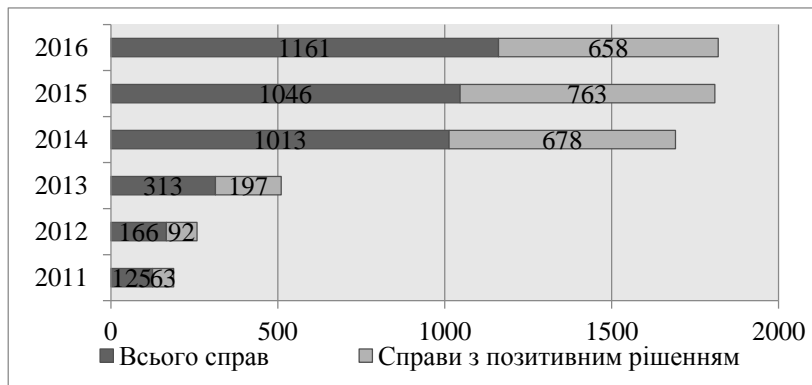


Рис. 1. Динаміка судових рішень щодо конфлікту інтересів¹

Зазначимо, що більшість цих справ стосуються адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного проступку у формі невиконання вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Таким чином, в Україні показали свою ефективність як судові, так і позасудові механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Однак, зважаючи на те, що антикорупційне законодавство України перебуває в стані апробації, а активна діяльність у цьому напрямі ведеться

¹ Складено на основі [17]

лише останні кілька років, нашу державу поки не можна визнати лідером боротьби з корупцією, хоча з кожним роком Україна зміцнює свої позиції.

Так, за поширенням корупції та хабарництва Україна у 2010 році посідала передостаннє 24 місце серед 25 європейських держав [18]. Проте станом на 2016 рік відбулися хоч і незначні, проте позитивні кроки в її подоланні: згідно з дослідженнями міжнародної організації Transparency International Україна зайняла 130 місце зі 168 позицій у світовому рейтингу сприйняття корупції [19]. У європейських країнах, зокрема й у тих, які відносно нещодавно набули статус членів Європейського Союзу, ці показники є значно вищими. На цій підставі потрібно звернутися до аналізу досвіду деяких зарубіжних країн щодо функціонування механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

В одному з досліджень, що було проведено в рамках проекту «Просування реформ у регіони» за сприяння Європейського Союзу, міститься інформація про те, що в багатьох країнах світу на рівні конституції або спеціальних законів закріплено механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів. Наприклад, у деяких європейських державах ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), 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, зокрема в Польщі (Закон про публічну службу), Австрії та Греції (Кодекс публічної служби), Ісландії (Закон про публічну адміністрацію) [20].

Одним з дієвих механізмів запобігання виникнення конфлікту інтересів є декларування. Поширеним явищем у Європі є декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями. Такий вид декларування, зокрема, передбачений у 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) [21, с. 266].

Показовим для нашої країни також є доволі успішний досвід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів Грузії. За задумом керівника групи реформаторів Д. Егіашвілі, важливим кроком на шляху до усунення конфлікту інтересів стала реорганізація ролей та функцій різних установ, відповідальних за функціонування державного реєстру. За старої системи, наприклад, реєстратори відповідали не лише за реєстрацію майна, але й за моніторинг використання земель та, перш за все, за продаж земель, які належать державі, – і це провокувало очевидний конфлікт інтересів. Новий закон заборонив реєстраторам бути членами комісії, які здійснювали продаж земель [22, с. 70, 78]. Тобто мала місце оптимізація розподілу сфер впливу між різними владними інститутами.

Висновки. Проведений у цій статті науково-правовий аналіз дозволяє дійти таких висновків.

1. В Україні за останні декілька років спостерігається позитивна тенденція у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, яка виражається в такому: 1) було сформовано інституційну основу цієї діяльності (утворено спеціальні органи, розподілено функції та повноваження між ними); 2) оновлено нормативну базу, яка містить більш прогресивні положення та визначає широку систему заходів попередження виникнення конфлікту інтересів; 3) зростає активність спеціальних органів у сфері протидії корупції щодо здійснення контрольної та іншої превентивної діяльності тощо.

2. Законодавством України передбачено такі механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: проведення спеціальних перевірок; декларування доходів службовців та інших осіб, на яких поширюється дія Закону “Про запобігання корупції”; установлення обмежень та заборон (щодо прямого підпорядкування близьких родичів, суміщення окремих посад тощо); усунення від прийняття рішень у стані конфлікту інтересів; контрольна та превентивна діяльність спеціальних органів у сфері запобігання корупції (надання роз’яснень, проведення перевірок тощо); юридична відповідальність за порушення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо.

3. Для удосконалення механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на основі застосування зарубіжного досвіду можна запропонувати: 1) закріпити на конституційному рівні деякі механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів на вищому державному рівні (наприклад, декларування тощо); 2) запровадити практику публічного висвітлення та обговорення фактів виявлення конфлікту інтересів та вжитих для їх урегулювання заходів; 3) оптимізувати розподіл сфер впливу між різними владними інститутами; 4) розвивати форми участі інститутів громадянського суспільства в здійсненні заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Використані джерела:

1. Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Закон України від 18.10.2006 № 251-V. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/251-16>.

2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_c16/print1476126372091567.

3. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

4. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

5. Запобігання й протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. – Івано-Франківськ: 2012. – 237 с.

6. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>.

7. Про засади запобігання й протидії корупції Закон України від 07 квітня 2011 року № 3206-VI (утратив чинність). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

8. Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців: проект Закону України від 29 квітня 2009 року реєстр. № 4420. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35136.

9. Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів: проект Закону України від 4 травня 2009 року реєстр. № 4420-1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35203.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення здійснення фінансового контролю та урегулювання конфлікту інтересів: проект Закону від 21.03.2013 реєстр. № 2608. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46253.

11. Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів: проект Закону від 28.02.2014 реєстр. № 4325. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50029.

12. Гайдук А.В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання / А.В. Гайдук // Вісник Академії адвокатури України. – 2013. – №1(26). – С. 101-107.

13. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 № 56. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17>.

14. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.03.2017 № 75. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0326-17>.

15. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/zvity>.

16. НАЗК проводить 254 перевірки інформації щодо конфлікту інтересів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/nazk-provodyt-254-perevirky-informaciyi-shchodo-konfliktu-interesiv>.

17. Офіційний сайт Судової влади України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/>.

18. Рейтинг корумпованості: Україна посіла передостаннє місце в Європі. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.korrespondent.net/business/1219308-rejting-korumpovanosti-ukrayina-posila-peredostanne-misce-v-evropi>.

19. Transparency International: Україна зайняла 130 місце у рейтингу сприйняття корупції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nv.ua/ukr/ukraine/events/transparency-international-ukrajina-zajnjala-130-mistse-u-rejtingu-spriynjattja-koruptsiji-93576.html>.

20. Есаян Г. Конфлікт інтересів: поняття, урегулювання, відповідальність [Електронний ресурс]. / Г. Есаян // Новини та публікації. – Режим доступу: <http://www.veklegal.com/uk/blog/konflikt-interesiv>.

21. Олешко О.М. Зарубіжний досвід запобігання й урегулювання конфлікту інтересів на державній службі / О.М. Олешко // Теорія та практика державного управління. – 2014. – Вип. 3. – С. 263-271.

22. Боротьба з корупцією у сфері державних послуг: Хроніка реформ у Грузії. – Міжнародний банк реконструкції та розвитку. – Вашингтон : [б. в.], 2012. – 132 с.

Стаття надійшла до редколегії 03.04.2017

Берназюк Я.А. Механизмы предотвращения и урегулирования конфликта интересов: отечественные реалии и зарубежный опыт

Статья посвящена исследованию механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в Украине и в зарубежных странах. Проводится анализ отечественного и зарубежного опыта по предотвращению возникновения конфликта интересов, а также существующих механизмов его урегулирования; сравниваются старая и новая нормативные базы относительно механизмов выявления конфликта интересов; разрабатываются рекомендации по совершенствованию существующих механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в Украине.

Ключевые слова: *конфликт интересов, коррупция, служебное правонарушение, зарубежный опыт.*

Bernaziuk I. Mechanisms for Preventing and Resolving Conflicts of Interests: Domestic Realities and Experience

The article investigates the mechanisms of prevention and settlement of conflict of interest in Ukraine and in foreign countries. The analysis of national and international experience to prevent conflicts of interest and existing mechanisms of settlement; comparison the old and the new regulatory framework concerning mechanisms for identifying conflicts of interest; develop recommendations for improving existing mechanisms of prevention and settlement of conflict of interest in Ukraine.

Proved that in Ukraine over the past few years have seen a positive trend in the prevention and settlement of conflict of interest, which is expressed as follows: 1) was formed institutional basis of the activity (created special bodies, functions and powers between them); 2) update the regulatory framework, which contains a more advanced position and defines an extensive system of measures to prevent conflicts of interest; 3) increased activity of special anti-corruption to implement control and other preventive activities and others.

In order to improve mechanisms for prevention and settlement of conflict of interest on the basis of international experience suggested, mounted on the constitutional level, certain mechanisms aimed at preventing conflicts of interest at the highest state level; introduce the practice of public debate and coverage of the discovery of a conflict of interest and made for their settlement activities; optimize the distribution of spheres of influence between the various governmental institutions; develop forms of participation of civil society in the implementation of measures to prevent and resolve conflicts of interest.

Keywords: *conflict of interest, corruption, official offenses, foreign experience.*