

УДК 35.08:316.485.6:342.531.41(477)

О. Олешко

НОРМАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВИРІШЕННЯ

Розглянуто низку документів чинного та перспективного законодавства, які утворюють нормативно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Визначено недоліки існуючого механізму та вказано на шляхи усунення цих недоліків.

Ключові слова: конфлікт інтересів, державна служба, врегулювання конфлікту інтересів.

Управління як один із найскладніших видів соціальних відносин пов'язане з безліччю проблем і протиріч, які створюють передумови для конфліктів у цій сфері, зокрема і для конфлікту інтересів. За своєю суттю саме конфлікт інтересів є основою будь-якого конфлікту. Джерелом конфліктів інтересів є протиріччя, об'єктивність яких обумовлена структурою і змістом соціальної взаємодії, специфікою та умовами, в яких він відбувається.

На державній службі серед різноманіття протиріч можна виділити основне: протиріччя між встановленою системою адміністративних правил і групових норм, з одного боку. З іншого – потребою суб'єктів управління мати високі статуси і виконувати такі ролі, які забезпечували б їм свободу діяльності і реальну можливість для самовираження.

Нормативно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів на державній службі є одним із ключових. Такий механізм існує в Українській практиці, але його ефективність не є задовільною. Отже, необхідно ретельно вивчити цей механізм, зосереджуючи увагу на виявленні недоліків і таким чином, здійснюючи визначення напрямків його подальшого вдосконалення.

Проблема конфлікту інтересів на державній службі досить жваво обговорюється в сучасних наукових колах. Значною мірою це пов'язано із високим рівнем корупції, який надто стало спостерігатися в Україні упродовж всіх років незалежності.

Різні аспекти цієї проблеми викликають інтерес у дослідників, але серед науковців, які займаються питаннями дослідження нормативно-правової бази конфлікту інтересів, передусім треба виділити таких вчених, як М. Баюк, Л. Бунецький, М. Вілорія, С. Кабашов, І. Лопушинський, В. Міццишин, О. Токар-Остапенко, Н. Требенєць, М. Шкепу та інші.

В умовах сучасних трансформацій, що відбуваються у системі державного управління та державної служби, значних змін набуває і законодавство, зокрема те, яке стосується корупції та конфлікту інтересів.

Метою дослідження є вивчення чинного та перспективного законодавства, яке спрямоване на виявлення недоліків, неузгодженостей і невідповідностей та окреслення шляхів щодо їх усунення. Своєчасне виявлення та усунення цих недоліків сприятиме швидкому налагодженню ефективного функціонування антикорупційних нормативно-правових механізмів і, зокрема, механізму врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Чинне Українське законодавство визначає конфлікт інтересів на державній службі як суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [1]. Це визначення наведене у Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції”, але воно не відображає всієї повноти явища. Для формування якісного механізму врегулювання конфлікту інтересів на державній службі необхідне чітке визначення поняття та розуміння генезису явища. Це дозволить спрогнозувати ситуацію конфлікту і врегулювати його на ранній стадії, або взагалі запобігти його виникненню. У новому Законі України “Про запобігання корупції”, який наразі ще не набув чинності, введено означення потенційного і реального конфлікту інтересів [2]. Це показує більш повну картину явища, адже для того, щоб вирішити проблему, треба передусім правильно її означити.

Врегулювання конфлікту [3], зокрема і конфлікту інтересів, на відміну від вирішення [4], обов'язково передбачає залучення третьої сторони, яка володіє повноваженнями щодо врегулювання конфліктних ситуацій.

Якщо ми маємо справу з конфліктом інтересів на державній службі, то третьою стороною, як правило, є безпосередній керівник службовця, 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.

Діючий механізм враховує низку чинних нормативно-правових документів. Саме визначення явища наведене, як вже вказувалось, у Законі України “Про засади запобігання і протидії корупції”. Також у ст. 12, цього закону йдеться про перевірку декларацій на наявність конфлікту інтересів і про те, що перевірка декларації суб'єкта декларування здійснюється протягом тридцяти днів із дня подання декларації і полягає у порівнянні службових обов'язків суб'єкта з його та членів його сім'ї фінансовими інтересами. Ст. 14 описує, власне, моменти процедури урегулювання конфлікту інтересів на державній службі. У частині 2 цієї статі зазначається, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають повноваження органів державної влади, 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 [5]. Отже, ключове твердження “мають передбачати”. Так, у другій частині ст. 59¹ чинного Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, дійсно йдеться про конфлікт інтересів, який може виникнути при розгляді, підготовці та прийнятті рішень, але порядок та шляхи врегулювання не визначаються [6]. Проект Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування” містить інформацію про те, як повинен діяти службовець органу місцевого самоврядування у ситуації потенційного чи реального конфлікту інтересів [7].

Гірші справи щодо чинного Закону України “Про місцеві державні адміністрації” [8]. Цей закон, який визначає повноваження місцевих державних адміністрацій, взагалі не містить жодної інформації про конфлікт інтересів, котрий може виникати у горизонтальному, вертикальному, міжвідомчому тощо. форматах взаємодії суб'єктів. Потрібно зазначити, що діючий Закон “Про державну службу” містить ст. 16-

1, котра має назву “Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів”, [9] хоча зміст цієї статті не дає ніякої інформації щодо порядку та шляхів врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, а лише вказує на те, що державні службовці зобов’язані дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Законом України “Про запобігання корупції” [10], який наразі ще не вступив в дію. Але треба зважати, що цей новий закон, у контексті відображення проблеми конфлікту інтересів на державній службі, якісніший за чинний. П’ятий розділ цього закону (ст. 28 – ст. 36) повністю присвячений конфлікту інтересів. Тут, на відміну від чинного закону, більш деталізовано процедури щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. У законі описуються заходи щодо зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів:

- усунення 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;
- здійснення повноважень під зовнішнім контролем;
- переведення особи на іншу посаду;
- звільнення особи.

Вказується також, що посадовці, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Незважаючи на всі переваги нового закону при детальному його аналізі можна знайти і пробіли. Наприклад, ст. 35 цього закону, в котрій йдеться про особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. В ній вказується, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не належать до складу Кабінету Міністрів України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції, 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. Тобто, сам закон не містить правил врегулювання конфлікту інтересів, але його стаття вказує на те, що ці правила мають бути у законах, котрі регламентують статус зазначених вище осіб та органів.

Дійсно, якщо звернутися до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”, то в ньому справді є ст. 45¹, яка має назву “Конфлікт інтересів” [11]. У ній йдеться про те, як має діяти член Кабінету Міністрів України за умов потенційного чи реального конфлікту інтересів. Так само, ст. 19¹ Закону України “Про Конституційний Суд України” описує порядок поведінки судді Конституційного Суду України у ситуації потенційного чи реального конфлікту інтересів [12]. Але, якщо говорити про інші центральні органи виконавчої влади, особливо ті, що не належать до складу КМУ і були утворені після набуття чинності у вересні 2014 р. Постанови Кабінету Міністрів України “Про

оптимізацію системи центральних органів виконавчої”, то тут така відповідність, як правило, не спостерігається. Наприклад, Національне агентство України з питань державної служби функціонує на підставі відповідного положення, затвердженого постановою КМУ [13]. Зазначений документ регулює статус цієї установи, а також статус її керівника – Голови Нацдержслужби. Таким чином, зважаючи на ст. 35 Закону України “Про запобігання корупції”, зазначений вище документ повинен містити правила щодо врегулювання конфлікту інтересів, який може виникнути при виконанні посадових обов’язків Голови Нацдержслужби, а наразі, він таких правил не містить. Схожа ситуація спостерігається і в Національному агентстві з питань запобігання корупції, яке діє на підставі відповідної Постанови Кабінету Міністрів України та ще в ряді центральних органів виконавчої влади [14].

Такого типу невідповідності документів свідчать про недосконалість нормативно-правового механізму врегулювання конфлікту інтересів на державній службі і про нагальну необхідність внесення змін у цей механізм, передусім на рівні узгодженості документів.

Доцільно згадати про ще один чинний документ, який є складовою нормативно-правового механізму врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Це загальні правила поведінки державного службовця, затверджені відповідним наказом Головного управління державної служби України [15]. Третій розділ цих правил повністю присвячений врегулюванню конфлікту інтересів. Зміст цих правил полягає у роз’ясненні порядку дій державного службовця при виникненні ситуацій конфлікту інтересів. Але зміст цих правил значною мірою перекликається із статтями нового закону про корупцію, тому при набутті чинності цього закону їх роль може бути знівельована.

Якщо конфлікт інтересів – це ситуація, яка спонукає до порушень, а саме: дисциплінарних, адміністративних, кримінальних, то очевидно, що у законодавстві передбачається відповідальність не лише за наслідки конфлікту інтересів, а й за те, що службовець приховав передумови виникнення цих наслідків, а саме, ситуацію потенційного чи реального конфлікту інтересів. Приховування інформації про конфлікт інтересів, що виник так само, як і вступ у конфлікт інтересів, є незаконними. В законодавстві України передбачається відповідальність за такі порушення. Так, *Кодексом України про адміністративні правопорушення* встановлена відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів – призводять до накладення штрафу від десяти до ста п’ятдесяти неоподаткованих мінімумів доходів громадян [16]. Отже, *Кодекс України про адміністративні правопорушення* також є складовою нормативно-правового механізму врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Висновки

Вирішення проблеми конфлікту інтересів на державній службі є досить складним завданням, яке потребує системного підходу. Але одним із перших кроків має бути приведення до належного стану нормативно-правової бази.

Описане у цій статті дослідження показує, що нормативно-правовий механізм управління конфліктом інтересів має істотні недоліки. Одним із таких недоліків є порушення зв’язків між нормативними документами. Наприклад, коли стаття одного документа констатує факт, що порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів мають бути описані у нормативно-правових актах, які визначають повноваження органів

державної влади, а насправді ці документи не містять такої інформації. Прикладом є Закон України “Про місцеві державні адміністрації”.

Новий антикорупційний закон, у порівнянні з чинним законом, більш детально описує процедури, пов'язані з конфліктом інтересів. Але, відповідно до цього закону, необхідно привести низку інших нормативно-правових документів. Невідповідність прослідковується, якщо звернути увагу на ст. 35, у якій йдеться про особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. В частині першій цієї статті сказано, що правила врегулювання конфлікту інтересів окремих осіб (високопосадовців) визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Перегляд документів, на які іде посилання, показав, що далеко не всі вони містять правила врегулювання конфлікту інтересів.

Отже, такого роду невідповідності необхідно якнайшвидше усунути, адже нормативно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів у такому стані, в якому він є зараз, не може працювати ефективно.

Література

1. Про засади запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 3206-VI від 07.04.2011 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
2. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Анцупов А. Я. Словарь конфликтолога [Текст] / А. Я. Анцупов, А. И. Шишилов. — 2 изд. — СПб. : Питер, 2006. — С. 454.
4. Дедов Н. П. Социальная конфликтология [Текст] : учеб. пособ. для студ. высш. учеб. завед. / Н. П. Дедов, А. В. Морозов, Е. Г. Сорокина [и др.] ; под ред. А. В. Морозова. — М. : Издательский центр “Академия”, 2002. — С. 62.
5. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
6. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 р. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/page5>.
7. Про службу в органах місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект Закону України. — Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=54569&pf35401=335842>.
8. Про місцеві державні адміністрації [Електронний ресурс] : Закон України № 586-XIV від 09.04.1999 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/586-14/page>.
9. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 3723-XII від 16.12.1993 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
10. Про запобігання корупції...
11. Про Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс] : Закон України № 794-VII від 27.02.2014 р. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/794-18/page2>.
12. Про Конституційний Суд України [Електронний ресурс] : Закон України № 422/96-ВР від 16.10.1996 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/422/96-вр>.

13. Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 118 від 18.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-п>.

14. Про утворення Національного агентства з питань запобігання корупції [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 118 від 18.03.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/118-2015-п>.

15. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця [Електронний ресурс] : Наказ Головного управління державної служби України № 214 від 04.08.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Верховна Рада УРСР; Кодекс № 8073-Х від 07.12.1984 р. Поточна редакція від 25.11.2014 р.] [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

O. Oleshko

**LEGAL MECHANISM FOR SETTLEMENT OF CONFLICT OF INTEREST
IN THE CIVIL SERVICE IN UKRAINE:
PROBLEMS AND PERSPECTIVES FOR SOLVING**

A number of documents of the current and future laws, which form a legal mechanism for the settlement of conflict of interest in the civil service, are considered. The shortcomings of the existing mechanism are determined and the ways to remove them are indicated.

Key words: conflict of interest, civil service, settlement of conflict of interest.