

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-4-68-38>

УДК 342.951:351.82

Хіль М.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ КЕРІВНИКІВ ЗАКЛАДІВ ОСВІТИ**

**Анотація.** У статті розглянуто низку документів чинного та перспективного законодавства, які утворюють нормативно правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів керівників закладів освіти. А саме представлено огляд та аналіз положень Закону України «Про запобігання корупції», роз'яснень Міністерства освіти і науки України та Постанов Пленуму Верховного Суду України, якими врегульовано питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. А також розглянуто визначення поняття «конфлікт інтересів» та наголошено на проблемності цього явища. Проаналізовано можливість поширення обмеження щодо спільної роботи близьких осіб на керівників закладів освіти. Розкриваються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, сутність потенційного та реального конфлікту інтересів як соціального явища.

**Ключові слова:** конфлікт інтересів, запобігання корупції, освіта, близькі особи, обмеження.

Khil Margarita

Yaroslav Mudryi National Law University

**CONFLICT OF INTERESTS OF HEADS OF EDUCATIONAL INSTITUTIONS**

**Summary.** The article describes the phenomenon of corruption, its influence on the system of institutions of education and science of Ukraine. The article deals with a number of documents of current and perspective legislation, which form a normative and legal mechanism for resolving the conflict of interests of heads of educational institutions. In particular, the review and analysis of the provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", explanations of the Ministry of Education and Science of Ukraine and the Decisions of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine, which regulated the issue of prevention and settlement of the conflict of interests, were presented. The article is analyzed. 27 of the Law of Ukraine "On the Prevention of Corruption" regarding the limitation of the work of close relatives and the circle of persons who are subject to such limitation. The definition of the concepts of "conflict of interests" is also discussed and the problem of this phenomenon is emphasized; components of conflict of interest private interest of real and potential conflict. The possibility of extending the restrictions on the cooperation of close people with heads of educational institutions is analyzed. The amount of functions (responsibilities) of the corresponding employees is determined. The requirements for preventing and resolving conflicts of interest, the essence of a potential and real conflict of interests as a social phenomenon are revealed. The article investigates the preconditions of the emergence and features of a conflict of interest. The article establishes that in the joint work of heads of educational establishments and their close persons in indirect subordination there is no violation of the restriction established by Article 27 of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption".

**Keywords:** conflict of interest, prevention of corruption, education, close people, restrictions.

**Постановка проблеми.** Проблема виникнення, врегулювання та подолання конфлікту інтересів серед осіб, які працюють у галузі освіти та науки досить жваво обговорюється в сучасних наукових колах. Значною мірою це пов'язано із високим рівнем корупції, який надто став спостерігатися в Україні упродовж всіх років незалежності. Наразі проблемним питанням є один із винятків із правила про заборону спільної роботи близьких осіб в умовах безпосереднього підпорядкування. Мова йде про осіб, які працюють керівниками закладів освіти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** 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. Міщенко, О. Токар-Остапенко, Н. Требенць, М. Шкепу та інші. В умовах сучасних трансформацій, що відбуваються у системі державного управління та державної служби, зна-

чних змін набуває і законодавство, зокрема те, яке стосується корупції та конфлікту інтересів.

**Мета статті.** Метою дослідження є вивчення чинного та перспективного законодавства, яке спрямоване на виявлення конфлікту інтересів серед керівників закладів освіти та окреслення шляхів щодо їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до статті 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів – неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів-тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [2].

Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції». У цій статті під реальним конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між приватним

інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень [1].

Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб та коло таких, на яких поширюється таке обмеження, встановлено у ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції».

Так, згідно з ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», особи, зазначені у підпунктах «а», «в» – «з» пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Відповідно, такими особами є:

**а)** Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

**б)** державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

**в)** військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки;

**г)** судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

**г)** особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

**д)** посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

**е)** члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

**е)** члени Центральної виборчої комісії;

**ж)** поліцейські [1].

Згідно з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», близькими особами – є особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 цього Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта.

Відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», пряме підпорядкування – це відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Разом з тим, категорія осіб «керівників закладів освіти» не відноситься до таких, що зазначені у підпунктах «а», «в» – «з» пункту 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції».

У певній мірі можна віднести запитовану категорію осіб (керівників закладів освіти) до підпункту «а» пункту 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», а саме до посадових осіб юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону. Оскільки відповідно до п. 3 Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції 11 серпня 2016 р. № 3 щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю під «посадовими особами юридичних осіб публічного права» (відповідно до підпункту «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону) слід розуміти працівників юридичних осіб публічного права, які наділені посадовими повноваженнями здійснювати організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції.

Визначальним при цьому є обсяг функцій (обов'язків) відповідного працівника.

Відповідно до Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво»: адміністративно-господарські функції (обов'язки) – це обов'язки з управління або розпорядження державним, комунальним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації забезпечення контролю за цими операціями тощо) [3]. Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальницьких, фінансових відділів і служб, завідуючих складами,

магазинами, майстернями, ателье, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо. Організаційно-розпорядчі функції (обов'язки) – це обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, комунальних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо). Працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (адвокат, лікар, вчитель тощо), виробничі (наприклад, водій) або технічні (друкарка, охоронець, тощо) функції, можуть визнаватися службовими особами лише за умови, що поряд із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

Таким чином, **керівники закладів освіти відносяться до посадових осіб юридичних осіб публічного права, на яких не поширюється дане обмеження ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції».**

Схоже роз'яснення надало Міністерство освіти і науки України, згідно з листом якого від 07.10.2016 № 1/11-13074:

«...обмеження ч. 1 ст. 27 Закону України "Про запобігання корупції" не поширюється на керівників закладів освіти, оскільки вони належать до категорії осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме – посадових осіб юридичних осіб публічного права, які не зазначені у п.1 ч. 1 ст. 27 Закону...» [4].

Разом з тим, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб раніше було встановлено статтею 9 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції", який втратив чинність 01 вересня 2016 р.[5]. У попередній редакції обмеження щодо спільної роботи близьких осіб не поширювалося на осіб, які працюють у галузі освіти, науки, культури, охорони здоров'я, фізичної культури, спорту та інших осіб, визначених законом.

Із редакції чинного Закону цю норму виключено.

Окрім цього, положення частин п'ятої та шостої ст. 28 Закону «Про запобігання корупції», відповідно до яких у разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства; якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

В частині співвідношення термінів «конфлікт інтересів» та «спільна робота близьких

осіб», конфлікт інтересів є більш широким поняттям та включає в себе обмеження відносин прямого підпорядкування, проте ним не обмежується.

**Конфлікт інтересів** – це ситуація, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

Виділяють два види конфлікту інтересів:

**1) Потенційний конфлікт інтересів** – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ст.1 Закону «Про запобігання корупції»).

**2) Реальний конфлікт інтересів** – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (ст. 1 Закону «Про запобігання корупції»).

Приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (абзац дванадцятий частини першої статті 1 Закону).

При цьому тільки такий приватний інтерес у сфері службових/представницьких повноважень, що може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, спричиняє виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів.

До того ж варто зауважити, що згідно з пунктом 15 частини першої статті 11 Закону «Про запобігання корупції» надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб належить до повноважень Національного агентства з питань запобігання та виявлення корупції.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, з огляду на викладене, у спільній роботі керівників закладів освіти та його близьких осіб в непрямому підпорядкуванні відсутнє порушення обмеження, встановленого частиною 1 статті 27 Закону України "Про запобігання корупції", оскільки таке обмеження не поширюється на керівників закладів освіти, а також керівників структурних підрозділів, які є посадовими особами юридичних осіб публічного права.

**Список літератури:**

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 31.08.2018 № 1700-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.02.2019 № 80731-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» № v0005700-02. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>
4. Лист Міністерства освіти і науки України від 07.10.2016 № 1/11-13074. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS28390.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS28390.html)
5. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» № 3206-VI від 07.04.2011 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.

**References:**

1. Zakon Ukrainy «Pro zapobihannia koruptsii» vid 31.08.2018 № 1700-VII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Kodeks Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia vid 07.02.2019 № 80731-X. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Postanova Plenumu Verkhovnoho Sudu Ukrainy vid 26 kvitnia 2002 roku № 5 «Pro sudovu praktyku u spravakh pro khabarnytstvo» № v0005700-02. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0005700-02>
4. Lyst Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 07.10.2016 № 1/11-13074. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/MUS28390.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS28390.html)
5. Zakon Ukrainy «Pro zasady zapobihannia i protydii koruptsii» № 3206-VI vid 07.04.2011 r. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>