

УДК 351.95:343.13(477)

**ПРАВОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ
ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ**

Пахомова І. А.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті проаналізовано визначення поняття «конфлікт інтересів»; наголошено на проблемності цього явища; проаналізовано вітчизняне законодавство з вирішення питання конфлікту інтересів.

Ключові слова: конфлікт інтересів, законодавство, закон, відповідальність, запобігання, врегулювання.

Аннотация: в статье проанализировано определение понятия «конфликт интересов»; отмечен проблемный характер этого явления; проанализировано отечественное законодательство по решению вопроса конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, законодательство, закон, ответственность, предотвращение, урегулирование.

Annotation: the article analyzes the definition of the concept of «conflict of interests»; the problem character of this phenomenon is noted; the domestic legislation on the resolution of the conflict of interest question was analyzed.

Key words: conflict of interests, legislation, law, responsibility, prevention, settlement.

Поняття «конфлікт інтересів» на перший погляд видається зрозумілим, оскільки значення слів «інтерес» і «конфлікт» питань не викликають. Але в дійсності ніхто не може сказати точно, що означає цей вираз у цілому. Насправді «конфлікт інтересів» – одне з найбільш складних і багатозначних понять, яке функціонує в міжнародному, зарубіжному і вітчизняному законодавстві про державну (муніципальну) службу, законодавстві про протидію корупції і в нормативно-правових актах, що належать до різних сфер державного управління та корпоративної діяльності.

Лексема «конфлікт» визначається як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень; серйозна розбіжність, суперечка сторін, думок сил; граничний випадок загострення протиріч.

Термін «інтерес» – одне з центральних і найбільш спірних понять суспільних наук. У праві терміном «інтерес» позначають вигоду або користь певної особи (сукупності осіб) на противагу вигоді або користі інших осіб. Серед сучасних юристів поширеним є обґрунтований свого часу видатним німецьким юристом Р. фон Ієрінгом (Ihering) («Інтерес і право», 1865, «Мета в праві», 1872) погляд на право як на «захищений інтерес».

Учені також ще не виробили єдиної, достатньо чіткої і визначеної точки зору на природу, зміст поняття «конфлікт інтересів» і значення конфлікту інтересів в управлінській та службовій діяльності. За законодавством конфлікт інтересів завжди має ірраціональну шкідливу корупційну природу. Однак у науковій літературі конфлікт інтересів характеризується двоїстістю, оскільки його результати можуть бути не завжди шкідливими, а в окремих випадках і корисними. Деякі вчені вважають, що конфлікти інтересів не просто корисні, вони формують оптимальну структуру управління. Інші вчені вважають, що конфлікт інтересів є процесом, мета якого полягає в досягненні винагороди шляхом підпорядкування, нав'язування своєї волі, видалення конкурента, який прагне досягти такої ж винагороди. Визначення поняття «конфлікт інтересів» намагалися надати деякі міжнародні організації (Рада Європи), деякі держави розробили законодавство щодо попередження конфлікту інтересів (Канада, Китай). То ж поняття «конфлікт інтересів» суб'єктивно і еволюційно залежить від ситуацій, які можуть представляти і виражати колективні спроби його визначення. Жодне визначення на сьогодні не є універсальним, але кожне представляє постійно діючі правові елементи конфлікту інтересів. Вихідним «наріжним каменем» для аналізу поняття «конфлікт інтересів», що міститься у вітчизняному законодавстві, слід вважати визначення цього поняття в міжнародних правових актах, в яких він виник раніше. Ці визначення мали і мають важливе значення у формуванні орієнтирів і базових елементів поняття «конфлікт інтересів» в українському законодавстві про державну (муніципальну) службу та про протидію корупції.

Конфлікт інтересів, як і корупція в цілому, – явища, спровоковані здебільшого недосконалістю законодавством про державну службу та «млявою» правозастосовною практикою. Як показує досвід, державні (муніципальні) службовці та посадові особи самі не зацікавлені у викритті ситуацій конфлікту інтересів, бо це обертається для них негативними наслідками й підриває імідж державного (муніципального) органу. То ж головний наслідок конфлікту інтересів – зниження якості виконання посадових функцій, нівелювання значущості різних державних і громадських сфер, ігнорування громадських інтересів. Попередження ж конфлікту інтересів сприятиме якісному здійсненню державних повноважень. Тому варто усвідомити, що конфлікт інтересів ставить під загрозу цінності інституту державної (муніципальної) служби, розпорошує кредит довіри до цих органів, вражає організаційні, правові та моральні основи держави, підриває її авторитет на міжнародному рівні.

Отже, при конфлікті інтересів відбувається підміна публічного інтересу приватним; підривається принцип «закон понад усе» і вимога дотримання законності; порушуються засади толерантності, рівності і прозорості на користь приватних інтересів державних (муніципальних) службовців, що володіють секретним і привілейованим доступом до публічних ресурсів (матеріальних, фінансових, інформаційних тощо). Таким чином, конфлікт інтересів на державній (муніципальній) службі неминуче веде до «приватизації» держави приватними особами. Більш коректно цю проблему можна окреслити як співвідношення юридичних і моральних вимог до державних (муніципальних) службовців, правил їх службової поведінки і особистих інтересів. Ця проблема завжди на часі і особливо гострою вона стала в сучасній державно-службовій практиці.

Урегулювання конфлікту інтересів як важливий антикорупційний механізм, має широке використання за кордоном, проте в Україні концепція конфлікту інтересів у цілому й ефективна політика з управління конфліктами інтересів на державній (муніципальній) службі досі перебувають у стані оновлення (розробки і впровадження). Зволкання навколо проблеми врегулювання конфлікту інтересів – це пряме джерело зародження корупції у перспективі. Проте вже сьогодні досвід таких країн як Грузія, Латвія, Польща, Швеція переконує нас у тому, що непоборних проблем немає і навіть високий рівень корупції можна суттєво знизити, якщо проводити правильну антикорупційну політику та впроваджувати комплексні й дієві антикорупційні заходи.

На виконання положень ч. 1 ст. 8, п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», Плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів від 03 квітня 2017 року № 275-р, Стратегії розвитку Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017–2020 рр. та планів з її реалізації, затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 22.06.2017 р. № 234, Плану роботи Національного агентства з питань запобігання корупції на 2017 р., затвердженого рішенням Національного агентства від 26.01.2017 р. № 33, з метою формування єдиного підходу до розуміння і дотримання правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень, Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) затвердило Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [1] (далі – Методичні рекомендації).

Чинний Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 р. (далі – Закон) [2] визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів та правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Зокрема у частині першій ст. 1 Закону надається тлумачення таких термінів як потенційний та реальний конфлікт інтересів та приватний інтерес, з чого витікає, що **конфліктом інтересів** (тут і далі виділення наше – І.П.) є ситуація, в якій службовець при виконанні своїх професійних обов'язків у чомусь заінтересований особисто (має приватний інтерес) та це не обов'язково є причиною прийняття ним неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, проте здатне до цього призвести. Що важливо, приватний інтерес не окреслюється фінансовими чи матеріальними межами або тим, від чого службовець має пряму особисту (у тому числі неправомірну) вигоду. Таким чином, конфлікт інтересів може бути наслідком цілком правомірних дій службовця як приватної особи, однак ці інтереси здатні реально призвести до неналежного впливу на виконання ним своїх службових повноважень.

Крім того, Законом не встановлюється заборон чи обмежень на наявність приватного інтересу як такого. Тут є важливим дотримання правил етичної поведінки службовця та оцінка вірогідності можливого негативного впливу його приватного інтересу на об'єктивність прийняття рішення чи інших дій службовця під час виконання ним своєї професійної чи представницької діяльності.

На офіційному сайті НАЗК виокремлено перелік окремих видів обмежень, що торкаються питання конфлікту інтересів [3], а саме:

- Обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23 Закону);
- Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25 Закону);
- Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26 Закону);
- Обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27 Закону).

Розділ V Закону присвячений запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів, де зокрема у ст. 28 зазначено, що особи, зазначені у п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, зобов'язані: вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; 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... (або) Національне агентство чи інший визначений законом орган; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [2].

Надзвичайно важливим є те, про що йде мова у ч. 2 ст. 28 Закону, а саме, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано 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 [2].

Разом з тим, у випадку наявності в особи сумнівів щодо існування конфлікту інтересів, вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. Після підтвердження відсутності конфлікту інтересів вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів (ч.5 та ч. 6 ст. 28 Закону).

За порушення законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції передбачено **кримінальну** (стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем; стаття 364-1. Зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової

форми; стаття 366. Службове підроблення; стаття 366-1. Декларування недостовірної інформації; стаття 367. Службова недбалість; стаття 368. Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; стаття 368-2. Незаконне збагачення; стаття 368-3. Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми; стаття 369. Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі; стаття 369-2. Зловживання впливом; стаття 370. Провокація підкупу) згідно з Кримінальним кодексом України, **адміністративну** (стаття 172-4. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; стаття 172-5. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків; стаття 172-6. Порушення вимог фінансового контролю; стаття 172-7. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; стаття 172-8. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень, стаття 188-46. Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції) згідно з Кодексом України про адміністративні правопорушення, **цивільно-правову** (відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди відповідно до Цивільного кодексу України) та **дисциплінарну відповідальність** (неповідомлення про потенційний або реальний конфлікт інтересів за умови не притягнення судом до відповідальності) у встановленому законом порядку (ч. 1 ст. 65 Закону) [4].

Разом з тим, згідно з ч. 2 ст. 65 Закону, особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що притягується до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку [2].

Крім того, НАЗК за підтримки Програми розвитку ООН в Україні у межах проекту «Прозорість та доброчесність публічного сектору», що фінансується Міністерством закордонних справ Данії започаткувало авторський курс «Конфлікт інтересів: треба знати!», що допоможе отримати базові практичні інструменти для підвищення ефективності виявлення, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання встановлених заборон та обмежень. Програма курсу зорієнтована на більшість суб'єктів Закону України «Про запобігання корупції» (Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України, міністри, народні депутати, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, військові посадові особи, посадові особи юридичних осіб публічного права та ін.), потенційних викривачів (осіб, які можуть повідомити про можливі факти порушень Закону), а також має практичну спрямованість і доступний у вигляді відео лекцій у мережі Internet [5].

Отже, порядок урегулювання конфлікту інтересів в кожному конкретному випадку залежить від характеру і ступеня його загострення, повноважень, функцій і напрямів діяльності державного органу, службового становища та посадових обов'язків державного службовця.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення № 839 від 29.09.2017 р. «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dabi.gov.ua/wp-content/uploads/2016/10/Metodychni-rekomendatsiyi-....pdf>.
2. Закон України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/page>.
3. Конфлікт інтересів. Законодавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/zakonodavstvo-1>.
4. Морозов Є. Конфлікт інтересів & приватний інтерес: межі відповідальності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog.liga.net/user/emorozov/article/28778>.
5. Конфлікт інтересів: треба знати! [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://edx.prometheus.org.ua/courses/course-v1:NAZK+COI101+2017_T3/about