

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ
НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ: МОЖЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2013



*При повному або частковому відтворенні матеріалів цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

**Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості
застосування європейського досвіду в Україні - К. : НІСД, 2013. - 57 с.**

Автор:

Токар-Остапенко О. В. – старший консультант сектору суспільно-політичного проектування відділу політичних стратегій НІСД

У аналітичній доповіді розглянуті особливості врегулювання конфлікту інтересів на державній службі у зарубіжних країнах. Проаналізовано вітчизняний досвід врегулювання ситуацій навколо конфлікту інтересів, зазначені основні проблеми у цій сфері, які перешкоджають реальній адаптації до умов Європейського співтовариства і потребують вирішення, надані практичні рекомендації.

Зміст

Вступ	4
1. Європейські стандарти та передова практика щодо запобігання конфлікту інтересів на державній службі	5
1.1 Правове регулювання	6
1.2 Визначення поняття конфлікту інтересів	8
1.3 Формування системи політики	10
1.4 Механізми вирішення проблеми конфлікту інтересів	13
1.5 Інституційні інструменти для виявлення та розслідування конфлікту інтересів	15
2. Законодавче регулювання та практика щодо конфлікту інтересів державних службовців в Україні	18
2.1 Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі як важливий напрям адміністративної реформи в Україні	18
2.2 Кращі міжнародні практики: рекомендації для України	21
2.3 Законодавче забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі в Україні	25
2.3.1 Чинне законодавство України, яке регулює питання конфлікту інтересів	25
2.3.2 Особливості врегулювання конфлікту інтересів відповідно до чинного законодавства	29
2.3.3 Законодавчі ініціативи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі	39
2.4 Інституційна база врегулювання конфлікту інтересів	45
Висновки та рекомендації	51

Вступ

Державна служба є особливим владним інститутом, що здійснює функції державного управління із підготовки та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики. Специфіка державної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів – індивіда, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє до виникнення різноманітних конфліктних ситуацій. Специфічним видом конфліктів, що виникають на державній службі, є конфлікт інтересів.

Жодна країна світу не має імунітету проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у 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.

Питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі України останнім часом обговорюється досить активно. Серед причин зростаючої уваги до врегулювання ситуацій навколо конфліктів інтересів можна виділити наступні:

- зростання рівня суспільних вимог до органів влади;
- актуалізація потреби у подальшому інституційному розвитку державної служби (створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально-орієнтованою ринковою економікою);
- закріплення принципів громадянського служіння державі та суспільству (готовності та здатності уявляти себе на службі «не володарями», а слугами і розпорядниками загальних громадянських та державних інтересів і відповідним чином підпорядковувати їм свої приватні інтереси і потреби), етичних норм виконання посадових обов'язків тощо.

Очевидне бажання України стати рівноправним членом міжнародного, особливо європейського, співтовариства робить необхідним вивчення та втілення у життя зарубіжного досвіду, насамперед діючих у розвинених демократичних

країнах політичних, організаційних та правових механізмів запобігання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів на державній службі. З досвіду міжнародних партнерів, зокрема країн у Східній та Західній Європі, ведуть початок і так звані європейські та міжнародні стандарти, і найкращі практики щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців.

Зазначене вище свідчить про наявність потреби у подальшому продовженні реформи державної служби в Україні, актуальним завданнями якої є аналіз реального стану, а також визначення напрямів удосконалення нормативного регулювання сфери державного управління з точки зору міжнародних стандартів.

1. Європейські стандарти та передова практика щодо запобігання конфлікту інтересів на державній службі

Конфлікти інтересів як у державному, так і у приватному секторах, непокоять громадськість у багатьох країнах світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків. У сучасних реаліях між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які спричиняють до дедалі тісніших форм співробітництва. Така тенденція створює можливості для появи нових¹ форм конфлікту інтересів (коли державний службовець має приватні інтереси у бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контракту тощо; коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями; коли державний службовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює²), що, у свою чергу, змушує органи державної влади вживати заходи, необхідні для забезпечення доброчесності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень, системи

¹ Раніше увага приділялася традиційним чинникам впливу: подарункам; представницьким послугам, наданим посадовим особам; особистим та родинним стосункам.

² Настанови ОЕСР щодо регулювання конфлікту інтересів на державній службі [Текст] // Policy Brief. – 2007. – червень. – С.2.

державного управління у цілому.

Ситуації, до виникнення яких спричиняють не врегульовані (невирішені) конфлікти інтересів, у розвинених демократичних країнах вже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства, а різноманітність підходів до їх урегулювання віддзеркалює відмінності історичних і правових традицій, а також традицій державного управління.

1.1. Правове регулювання

У 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), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі). У деяких країнах проблема конфлікту інтересів врегульовується *законом про державну службу*, зокрема у Польщі (Закон про обмеження участі у підприємницькій діяльності осіб, що виконують публічні функції та Закон про публічну службу), Австрії та Греції (Кодекс публічної служби), Ісландії (Закон про публічну адміністрацію)³.

У той же час, у деяких європейських державах, відповідно до рекомендацій Ради Європи, передбачено врегулювання проблеми конфлікту інтересів *кодексами поведінки державних службовців*. Так, у *Додатку до Рекомендації №R (2000) 10 Ради Європи – «Модельний кодекс поведінки державних службовців»*⁴ – зазначається, що державний службовець не повинен допускати, щоб його особисті інтереси були у конфлікті з його державною посадою. Уникнення таких конфліктів реальних, потенційних або можливих є його

³ Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. Технічний документ. – С. 6 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-Conflict-Interest-ALI-June2008-Ukr.pdf>

⁴ Рекомендація №R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352

обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь своїх особистих інтересів (ст. 8). Рада Європи рекомендує, щоб уряди держав-учасниць заохочували, відповідно до національного законодавства та принципів державного управління, прийняття національних кодексів поведінки державних службовців, базуючись на Модельному кодексі поведінки для державних службовців. Окрім того, у Рекомендації наголошується, що кодекси поведінки державних службовців мають а) чітко визначати норми доброчесності та поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці, б) допомагати їм у дотриманні цих норм, в) інформувати широку громадськість про те, якої поведінки слід очікувати від державних службовців.

Окрім того, відповідно до приписів ч. 2 ст. 8 *Конвенції ООН проти корупції* (від 31.10.2003 р.) кожна держава-учасниця прагне застосовувати у рамках своїх інституційних та правових систем кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного і належного виконання державних функцій⁵.

Проведене Міністерством фінансів Фінляндії *Всебічне дослідження етики державної служби у країнах-членах ЄС* засвідчило, що у всіх країнах ЄС станом на 2007 р. існували нормативно-правові документи з етики або такі документи перебували на стадії розробки. Серед таких документів були Декларації цінностей, Кодекси етики, Кодекси поведінки, Настанови щодо належної адміністративної поведінки⁶.

Як правило, кодекси поведінки є доповненням до існуючих нормативно-правових актів та заходів впливу. Юридичний характер кодексів, їх предмет та ступінь деталізації у різних країнах різняться. Зазвичай кодекси поведінки державних службовців країн-членів ЄС охоплюють такі питання, як подарунок та винагорода, заборонені види оплачуваної діяльності та роботи за сумісництвом, звітність про доходи, участь у політичній діяльності, доступ до конфіденційної інформації та зловживання службовим становищем.

⁵ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

⁶ Цитовано за: Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні – UPAC. Проект Закону України «Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави» – С.13. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/344-UPAC-TP-CodeEthics_Ukr.pdf

Окрім того, Рада Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), беручи до уваги зростаюче занепокоєння громадськості та посилаючись на свою Рекомендацію «Удосконалення етики поведінки на державній службі» (зокрема, на 7 принцип – «повинні бути розроблені чіткі керівні принципи для взаємодії між державним і приватним секторами»), у 2003 р. розробила для країн-членів ОЕСР⁷ **Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі**⁸. Рекомендації ОЕСР вперше пропонували загальні міжнародні стандарти для того, щоб допомогти урядам країн переглянути та модернізувати свою політику з урегулювання конфлікту інтересів у державному секторі відповідно до належної практики країн-членів ОЕСР. Настанови ґрунтуються на практичному підході, згідно з яким вважається, що не можна позбутися всіх конфліктів інтересів, тому приватні інтереси посадовців мають бути належним чином визначені та враховані.

1.2. Визначення поняття конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів як явище є складною проблемою, тому у більшості країн правова категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними та суспільними інтересами. Більше того, відслідкувати ці межі досить важко, у результаті чого нормативні акти різних держав, що стосуються характеру і складу конфлікту інтересів, суттєво різняться один від одного.

У європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована у 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*

⁷ Україна розпочала співпрацю з ОЕСР у 1997 р. У 2003 р. Урядом України створена міжвідомча Координаційна рада у зв'язках з ОЕСР. У лютому 2013 Кабінет Міністрів України затвердив план дій щодо поглиблення співробітництва між Україною та Організацією економічного співробітництва та розвитку на 2013–2016 роки.

⁸ Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

*функцій*⁹. Таке визначення конфлікту інтересів відображене у законах Чехії – про конфлікт інтересів (§3 п.(1))¹⁰, Латвії – про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб (п. 5 ст. 1)¹¹, Молдови – про конфлікт інтересів (ст. 2)¹², Хорватії – про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень (п. (2) ст. 2)¹³, Російської Федерації – про муніципальну службу в Російській Федерації (ст. 14.1)¹⁴.

Належить також відзначити, що у 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.

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 у 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 у 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

⁹ Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

¹⁰ О střetu zájmů [Electronic Resource] : Zákon č. 159/2006 Sb. – Mode of access: http://www.msmt.cz/uploads/Registr_oznameni/zak_159_2006Sb_o_stretu_zajmu_ve_zneni_zak_216_2008Sb.pdf

¹¹ О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц [Электронный ресурс] : Закон от 10.05.2002 г. – Режим доступа: http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf

¹² О конфликте интересов [Электронный ресурс] : Закон № 16 от 15.02.2008 г. – Режим доступа: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327989&lang=2>

¹³ О sprječavanju sukoba interesa [Electronic Resource] : Zakon. – Mode of access: <http://www.zakon.hr/z/423/Zakon-osprije%C4%8Davanju-sukoba-interesa>

¹⁴ О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон № 25-ФЗ от 2.03.2007 г. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146207>

політичні стосунки¹⁵.

На основі зазначеного вище головними характеристиками конфлікту інтересів є наступні:

- 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.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів державного службовця, то серед них можуть бути виділені наступні: 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 інтересів¹⁶.

1.3. Формування системи політики

В основі конфлікту інтересів лежить конфлікт між законом і особистою зацікавленістю, між етично правильним і етично неправильним з точки зору суспільної моралі, професійної етики. Конфлікт інтересів є внутрішньоособистісним конфліктом державного службовця, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою із порушенням норм професійної етики.

Як правило, наслідком конфлікту інтересів є отримання державним службовцем вигоди особисто для себе чи своєї родини всупереч інтересам держави. Саме цей момент є головним при визначенні поняття корупції, тому часто конфлікт інтересів ототожнюється із нею. Однак, конфлікт інтересів і

¹⁵ Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352

¹⁶ Васильев В.П. Государственное управление: Учебное пособие [Текст] / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М.: Дело и Сервис, 2009. – С. 139.

корупція не тотожні. Іноді конфлікт інтересів може існувати за відсутності корупції і навпаки. Проте, варто зауважити, що у більшості випадків корупція виникає тоді, коли особистий інтерес негативно впливає на результат роботи державного службовця. З огляду на це питання щодо попередження конфліктів інтересів часто розглядається у якості складової ширшої політики щодо попередження та боротьби з корупцією.

Результати порівняльного дослідження, які знайшли своє відображення у Документі SIGMA¹⁷ № 36 за назвою *«Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд»*¹⁸, засвідчують, що у європейських країнах (у першу чергу, країнах ЄС) національні програми запобігання конфлікту інтересів розроблялися у межах одного із двох підходів: 1) програми запобігання конфлікту інтересів є частиною стратегії запобігання та протидії корупції, 2) програми запобігання конфлікту інтересів є складовою широкої стратегії гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки у державному секторі.

Перший підхід став загальноприйнятою практикою у «нових» країнах-членах ЄС (які набули членства у ЄС після 2004 р.), тоді як другий відображений у законодавстві «старих» країн ЄС. У цьому контексті політика щодо конфлікту інтересів, з одного боку, є важливим засобом підтримання моральної чистоти державної служби, а також захисту та просування демократії, а з іншого – частиною виявлення та розслідування корупційних злочинів, оскільки певні документи з цієї політики (декларація про доходи або декларація про майно членів сім'ї) можуть надати істотну допомогу у виявленні корупційних правопорушень.

Окрім того, згадана політика має враховувати ризики, пов'язані із певними категоріями державних службовців, особливо, якщо це розробники політики чи найвищі посадові особи, а також службовці, які працюють у ключових державних сферах. Країни-члени ОЕСР розробили окремі політики з урегулювання

¹⁷ SIGMA – спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу, яка в основному фінансується ЄС.

¹⁸ GOV/SIGMA (2006)1 «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд». – С.11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>

конфлікту інтересів для вищезазначених категорій. Загалом, чим вищою є посада, тим жорсткішою є політика і тим більші висуваються вимоги щодо прозорості (наприклад, обов'язок посадових осіб цих категорій надавати інформацію про свої фінансові надходження, обов'язкове оприлюднення такої інформації).

Очевидно, що ефективна політика з урегулювання конфлікту інтересів має підтримувати рівновагу між державними інтересами, захищаючи добросовісність рішень на державному рівні, та приватними інтересами посадовців.

ОЕСР у *Рекомендаціях щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі* пропонує практичні інструменти допомоги для державних інституцій щодо підтримання добросовісності при прийнятті рішень на державному рівні. Загалом цього можна досягти шляхом:

- переконання у тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння добросовісності та реалізують їх на практиці;
- встановлення ефективних процесів виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, а також відповідних механізмів підзвітності та управлінських підходів, що включає санкції не лише для гарантування того, що посадовці несуть персональну відповідальність за дотримання як букви, так і духу таких стандартів, а й для заохочення службовців, діяльність яких засвідчує постійну відповідність таким стандартам.

При врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів, з метою підтримання довіри до державних інституцій, державні службовці мають дотримуватися *чотирьох головних принципів*: 1) служіння суспільним інтересам, 2) забезпечення прозорості та громадського аналізу, 3) посилення персональної відповідальності та 4) розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів.

Таким чином, ключовими настановами з управління конфліктом інтересів є наступні:

1. виявлення відповідних ситуацій конфлікту інтересів;
2. запровадження процедури виявлення, управління та врегулювання ситуації конфлікту інтересів;

3. демонстрування лідерства;
4. розвиток партнерства з працівниками;
5. забезпечення дотримання політики з урегулювання конфлікту інтересів;
6. ініціювання партнерства з діловим та некомерційним секторами на новій основі¹⁹.

1.4. Механізми вирішення проблеми конфлікту інтересів

Окрім того, що у більшості країн Європейського Союзу було прийнято спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, протягом останніх років у них було здійснено ряд інших важливих кроків, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів на державній службі: створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи та інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання тощо.

Європейський досвід засвідчує, що узгоджені, системні зусилля із вирішення ситуацій конфлікту інтересів вкладаються у рамки трьох стратегій:

1. виявлення (в т.ч. потенційного) конфлікту інтересів;
2. попередження виникнення конфлікту інтересів;
3. запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

Виявлення конфлікту інтересів на державній службі може здійснюватися за допомогою аналізу: а) інформації, що надається державним службовцем про себе відповідно до вимог законодавства про державну службу; б) особистих заяв державного службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог законодавства; в) заяв третіх осіб, у тому числі тих, що вважають себе постраждалими від неправомірних дій державного службовця, пов'язаних з конфліктом інтересів.

Попередження виникнення конфлікту інтересів може бути реалізовано шляхом встановлення: а) заборони займатися певними видами діяльності; б) дозвільного порядку заняття певними видами діяльності; в) обов'язкового

¹⁹ Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Electronic Resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

повідомлення про заняття певними видами діяльності.

Запобігання негативних наслідків конфлікту інтересів може бути пов'язано з такими рішеннями як а) відсторонення (тимчасове або постійне) державного службовця від виконання обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; б) посилення контролю за виконанням державним службовцем обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; в) колегіальне прийняття рішень із тих питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів.

Загалом в європейських державах відсутній стандартний набір інструментів, спрямованих на запобігання та попередження конфлікту інтересів. Проте найбільш важливими та поширеними заходами є наступні:

- обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад);
- декларування особистих доходів;
- декларування сімейних доходів;
- декларування особистого майна;
- декларування сімейного майна;
- декларування подарунків;
- декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями;
- декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень;
- безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації;
- публічне розкриття декларацій про доходи та майно;
- обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень);
- обмеження і контроль за подарунками та іншими формами пільг;
- обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії);
- дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного

рішення поставить їх у конфліктну позицію.

1.5. Інституційні інструменти для виявлення та розслідування конфлікту інтересів

Зважаючи на те, що у європейських країнах політика врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в основному розглядається у якості складової загальної політики протидії корупції, часто саме на спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції покладаються функції із запобігання конфлікту інтересів.

Прийняті останнім часом міжнародні договори вимагають від держав-учасниць заснувати *спеціалізовані органи для боротьби та запобігання корупції*. Так, наприклад, ст. 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції передбачає, що Кожна держава-учасниця ООН «забезпечує, ... наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції... Кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам ... необхідну незалежність ... з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій». Конвенція у ст. 36 вимагає наявність двох типів спеціалізованих інституцій:

- орган або органи, що запобігають корупції;
- орган або органи, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів²⁰.

Конвенції ООН та Ради Європи з боротьби проти корупції (Кримінальна та Цивільна конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) визначають основні мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних органів: незалежність, спеціалізація, належна професійна підготовка й адекватні ресурси.

²⁰ Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16

Незалежність спеціалізованого органу означає, у першу чергу, захист від неправомірного політичного впливу, а її рівень залежить від конкретних завдань, які виконує орган, та від умов, у яких він функціонує. Першочергову роль для забезпечення незалежності відіграє структурна та операційна автономія інституції, а також чітко визначені юридичний статус і повноваження органу. Незалежність не повинна призводити до відсутності підзвітності – у своїй діяльності антикорупційні служби повинні дотримуватися принципів верховенства права та прав людини, надавати регулярні звіти про свою діяльність до органів законодавчої та виконавчої влади, а також забезпечувати доступ громадськості до інформації про їхню роботу. Окрім того, важливими чинниками забезпечення ефективної роботи цих органів є міжвідомча співпраця, взаємодія з громадянським суспільством і бізнесом.

Спеціалізація антикорупційних органів передбачає наявність у їхньому складі спеціально підготовлених кадрів з особливими знаннями та досвідом та із спеціальними повноваженнями у сфері боротьби проти корупції. Статтею 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією встановлено певні стандарти для спеціалізованих правоохоронних органів, які можуть бути забезпечені шляхом як створення нового спеціалізованого органу, так і призначення відповідальних осіб у межах вже існуючих інституцій²¹.

До найважливіших вимог належать *підвищення рівня професійної підготовки* персоналу таких органів, а також *забезпечення відповідними засобами*, достатніми для виконання покладених на них завдань. Важливим моментом для правильної організації роботи спеціалізованих антикорупційних органів є розмежування матеріальної юрисдикції між різними органами²².

Таким чином, вимоги міжнародних конвенцій передбачають створення спеціалізованих органів. Однак, саме по собі існування таких інституцій не веде

²¹ У країнах-членах ОЕСР на рівні існуючих державних установ та звичайних правоохоронних органів створюються відповідні служби або призначаються відповідальні особи. Країни, що розвиваються, і країни з перехідною економікою часто утворюють самостійні спеціалізовані інституції із запобігання корупції, розроблення політики та координування дій через високий рівень корупції в уже існуючих органах.

²² Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. Організація економічного співробітництва та розвитку. Мережа боротьби проти корупції для країн Східної Європи і Центральної Азії. – С. 6-7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>

до зниження рівня корупції, адже з тим, щоб забезпечити свою ефективну діяльність, вони повинні мати у своєму розпорядженні усі необхідні засоби. Крім спеціальної підготовки та визначення компетенції, спеціалізовані антикорупційні органи повинні мати достатні повноваження, такі як застосування спеціальних слідчих заходів і збирання доказів. Спеціалізовані антикорупційні органи або співробітники повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії.

Поряд з тим, міжнародні стандарти не передбачають ні порядку створення та організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу, ні якоїсь однієї максимально ефективної або універсальної моделі такого органу.

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції до важливих функцій із запобігання корупції належать: запобігання конфліктові інтересів, майнові декларації, забезпечення етики та прозорості державної служби, попередження відмивання грошей та фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів. У багатьох країнах багато цих функцій здійснюється у межах уже існуючих органів (органами контролю та аудиту, інститутом омбудсмена, органами виконавчої влади, комісіями з етики та запобігання конфліктові інтересів, спеціалізованими службами та підрозділами із запобігання корупції, органами з боротьби проти відмивання грошей).

Так, наприклад, у деяких країнах-членах ЄС виявленням конфлікту інтересів займаються *незалежні органи влади* – Конституційний Суд у Португалії, Бюро по боротьбі з корупцією у Латвії, адміністративні суди в Чехії, або *спеціалізовані органи* – Комісія з питань вирішення конфліктів інтересів у Хорватії, Офіс з питань конфлікту інтересів в Іспанії²³.

Незважаючи на те, що в ряді країн Європи *спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль* за дотриманням всіх обмежень щодо конфлікту інтересів, відсутні, проте існують *органи, які забезпечують дієвість окремих механізмів запобігання конфліктам інтересів*. Прикладом таких держав

²³ Законодавством цих країн передбачені певні гарантії незалежності таких органів: особливий порядок формування, гарантії захисту членів органу від звільнення з політичних мотивів тощо.

може бути Франція, у якій Комісія з питань прозорості політичного фінансування створена як спеціальний орган для контролю за декларуванням доходів посадових осіб, а забезпеченням дотримання обмежень щодо можливості працевлаштування у приватному секторі посадових осіб, повноваження яких були припинені, займаються Комісії з питань професійної етики. В Італії також відсутня цілісна система органів, покликаних виявляти конфлікт інтересів. Органами, на які покладені повноваження із забезпечення окремих механізмів виявлення та запобігання конфлікту інтересів, є Агентство з питань комунікацій (виявлення конфліктів інтересів у сфері комунікацій), Агентство з питань конкуренції (виявлення конфлікту інтересів у публічній сфері), а також керівники відповідних органів влади (спікер парламенту, керівники органів виконавчої влади – щодо виявлення конфлікту інтересів у відповідних органах влади).

Проте, є і такі держави (зокрема, Польща, Угорщина, Німеччина), у яких взагалі відсутні будь-які органи, що здійснюють моніторинг конфлікту інтересів. Ключову роль у здійсненні відповідних функцій відіграють *громадський та внутрішньовідомчий контроль*, який відповідно здійснюється неурядовими громадськими організаціями, ЗМІ та керівниками відповідних органів державної влади²⁴.

2. Законодавче регулювання та практика щодо конфлікту інтересів державних службовців в Україні

2.1. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі як важливий напрям адміністративної реформи в Україні

Впродовж останніх років перед Україною стоять нелегкі завдання подолання кризових явищ в економіці, ключем до розв'язання яких є проведення системних реформ, насамперед модернізації державного управління та зміни якості кадрової політики. Адміністративна реформа у контексті курсу на євроінтеграцію відкриває нові можливості для проведення системної реформи

²⁴ Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. Технічний документ. – С. 9-10 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-Conflict-Interest-ALI-June2008-Ukr.pdf>

інституту державної служби України, її адаптації до норм та стандартів Європейського Союзу.

Головним управлінням державної служби України (далі – Головдержслужби)²⁵ було підготовлено пропозиції за першочерговими напрямками проведення адміністративної реформи. Основою цих пропозицій стали рішення, ухвалені Урядом впродовж 2003-2004 рр., зокрема схвалені ним *Концепція адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу* та *Концепція розвитку законодавства про державну службу*, а також 2007 р. – проведення комплексного функціонального обстеження системи центральних органів виконавчої влади (Наказ Головдержслужби України № 189 від 29 липня 2005 р.).

Європейський вимір реформи закріплений у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (2010), п. 1 ст. 3 якого визначив серед основних засад політики у сфері розбудови державності модернізацію державної служби з урахуванням європейського досвіду на принципах професійності та політичної нейтральності.

У 2010 р. начальник Головдержслужби Т. Мотренко зазначив, що у рамках реалізації поставленого завдання щодо модернізації державного управління, у тісній співпраці з європейськими партнерами були розроблені шість головних напрямів адміністративної реформи, чотири з яких стосувалися кадрової політики:

- 1) модернізація системи центральних органів виконавчої влади;
- 2) модернізація системи державної служби;
- 3) професійний розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- 4) розвиток вищого корпусу державної служби;
- 5) *врегулювання конфлікту інтересів та запобігання корупції;*

²⁵ Існувало до утворення 18 липня 2011 р. Указом Президента України № 769/2011 «Питання управління державною службою в Україні» Національного агентства з питань державної служби.

б) впровадження електронного урядування²⁶.

Очевидно, що одним із визначальних напрямів реформування державної служби в Україні на сьогоднішній день є врегулювання конфлікту інтересів та запобігання корупції. У *Роз'ясненні Міністерства юстиції України* від 12.04.2011 р. «*Корупційні ризики в діяльності державних службовців*»²⁷ за поширеністю корупційні ризики у діяльності державних службовців порядку визначені наступним чином:

- недоброчесність державних службовців;
- виникнення конфлікту інтересів;
- безконтрольність з боку керівництва;
- наявність дискреційних повноважень.

У проєкті *Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012 – 2016 роки*²⁸ до числа першочергових завдань віднесено врегулювання конфлікту інтересів та запобігання проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування. (у самій же прийнятій Концепції уже про це не йшлося). Окрім того, за напрямом розвитку системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування проєктом Концепції передбачалося вивчення та узагальнення кращих європейських та світових практик щодо розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, розробка рекомендацій щодо удосконалення служби з урахуванням провідного іноземного досвіду; вирішення питання залучення кращих європейських та світових практик при розробці нормативно-правових актів та їх подальшої імплементації.

Пріоритети розвитку кадрової політики у державному управлінні закріплені Президентом України у *Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020*

²⁶ Мотренко, Т. Порядок денний адміністративної реформи [Текст] / Т. Мотренко // Урядовий кур'єр. – №57. – 2010. – 27 березня.

²⁷ «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» [Електронний ресурс] : Роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11>

²⁸ Концепція Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012 – 2016 роки [Електронний ресурс] : Проєкт. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/document/284913;jsessionid=B3744B5D1FFFD0C5F4DAB8790CD7101B;/koncept_ds.doc

*роки*²⁹, якою визначені шляхи та засоби професіоналізації державної служби. Одним із напрямів Стратегії є розроблення та затвердження заходів щодо мінімізації можливості виникнення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення.

Зазначене дозволяє зробити висновок, що важливою передумовою забезпечення належного врядування та запобігання поширенню корупції в системі органів державної влади є запровадження правових засобів, спрямованих на усунення причин і умов, що призводять до корупційних правопорушень. При цьому значна роль в системі відповідних правових засобів відводиться запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів.

Поряд з тим, акцентуючи увагу на необхідності адаптації вітчизняного законодавства про державну службу до європейських стандартів, варто звертати увагу на природу викликів, історичні та культурні особливості нашої держави, адже різноманіття досвіду успішних європейських держав, які суттєво відрізняються в економічному, політичному, соціальному плані, додатково ускладнює вибір моделі врегулювання конфлікту інтересів для здійснення прямих інституційних запозичень. З іншого боку, прагнення до тіснішої взаємодії з країнами ЄС актуалізує потребу здійснення реформ в Україні у такий спосіб, який уже апробований об'єднаною Європою.

2.2. Крайні міжнародні практики: рекомендації для України

Важливою платформою співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції є Організація економічного та соціального розвитку (далі – ОЕСР), і зокрема, її *Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії*. В рамках роботи ОЕСР у 2003 р. представниками урядових делегацій Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалено ***Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією*** Антикорупційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії ОЕСР. Основними принципами

²⁹ Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 45 від 1.02.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>

Стамбульського плану дій є розвиток ефективної та прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом та забезпечення чесності в бізнесі, підтримка активної участі громадськості у реформах.

Серед конкретних рекомендацій, що стосуються виконання Україною Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією, важливо відзначити 15-17, якими пропонується:

1. Покращити механізм обов'язкового декларування майна вищими посадовими особами усіх гілок влади, а також прийняти законодавство про конфлікт інтересів, що поширюватиметься на членів парламенту та буде відкритим для громадськості.
2. Передбачити, що реалізація цих положень покладатиметься на незалежний орган, можливо підпорядкований Антикорупційному Комітету парламенту.
3. Оновити та розповсюдити Кодекс поведінки або інші схожі правила для публічних службовців.
4. Підготувати та широко розповсюдити комплексний практичний посібник для публічних службовців з питань корупції, конфлікту інтересів, етичних стандартів, санкцій та повідомлення про корупцію.
5. Схвалити заходи для захисту співробітників державних інституцій та інших юридичних осіб проти дисциплінарних санкцій і переслідування у випадку, коли такі особи доповідають обґрунтовані підозри про неправомірну діяльність за місцем їхньої роботи правоохоронним органам – прийнявши законодавство або підзаконні акти про захист інформаторів (осіб, які повідомляють про порушення)³⁰.

У грудні 2010 р. Моніторингова група Стамбульського плану дій затвердила звіт з оцінкою антикорупційних зусиль України за попередній період. Цей звіт, зокрема, торкається і питання конфлікту інтересів, питань правил етичної поведінки. У ньому містяться дуже чіткі рекомендації (рекомендації 1.6, 3.2) з цих питань.

³⁰ Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизської Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України. [Україна. Узагальнення рекомендацій] [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf>

Щодо конфлікту інтересів України рекомендується запровадити сучасне законодавство про конфлікт інтересів без подальшого зволікання. Це законодавство повинно містити визначення конфлікту інтересів відповідно до найкращої світової практики та передбачати ясний і ефективний набір обмежень, а також дієвий та надійний механізм імплементації відповідного законодавства. Важливо розглянути можливість розроблення спеціальних правил щодо конфлікту інтересів для різних категорій посадових осіб, різних гілок влади та службовців різного рівня.

Також рекомендується забезпечити наявність ефективного інституційного механізму для управління та контролю за реалізацією положень щодо конфлікту інтересів: 1) зміцнити можливості та забезпечити стабільність нещодавно створених органів з координування антикорупційної політики, у тому числі Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики; уточнити їхні функції та забезпечити адекватні ресурси для їхньої роботи; 2) забезпечити ефективну координацію та співпрацю між різноманітними органами у сфері антикорупційної політики, такими як Урядовий уповноважений, Бюро, Міністерство юстиції, профільний комітет парламенту та Адміністрація Президента; 3) розглянути питання перетворення посади Урядового уповноваженого в автономну інституцію, окрему від Секретаріату Кабінету Міністрів, з необхідним рівнем незалежності та достатніми ресурсами (фінансовими, кадровими тощо) для ефективного здійснення функцій з тим, щоб виконати вимоги/відповідно до ст. 6 Конвенції ООН проти корупції; 4) утворити структурні підрозділи з питань дисциплінарних заходів та управління питаннями конфлікту інтересів³¹.

Після створення законодавчих основ пропонується розробити інструкції з питання конфлікту інтересів та провести навчання державних службовців. Відповідна рекомендація міститься також щодо правил етичної поведінки: ухвалити заходи та правила державного управління, що активно сприяють та

³¹ Рекомендації для України, визначені в рамках реалізації заходів Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією Антикоруційної мережі для Східної Європи та Центральної Азії Організації економічного співробітництва та розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://komitet.in.ua/?p=860>

підтримують найвищий рівень професіоналізму та доброчесності публічної служби шляхом поширення кодексів поведінки та забезпечення відповідного навчання, підготовки та нагляду за службовцями з тим, щоб вони розуміли та застосовували ці кодекси.

У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією з 1 січня 2006 р. Україна стала сороковим членом *Групи держав Ради Європи проти корупції* (далі – GRECO). Приєднавшись до GRECO, Україна взяла на себе зобов'язання брати участь у процесі взаємної оцінки у рамках Групи. На 32-му пленарному засіданні Групи держав Ради Європи проти корупції, що проходило 19-23 березня 2007 р. у Страсбурзі, за результатами об'єднаного 1-го і 2-го раундів оцінювання Україні зокрема було рекомендовано ухвалити чіткі правила для всіх службовців публічної сфери щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь та запровадити захист від негативних наслідків осіб, які добросовісно інформують про такі випадки; створити ***Модельний кодекс поведінки (етики) державних службовців***. Кодекс мав би покращити обізнаність державних службовців із обов'язками та належною поведінкою на службі, зокрема і щодо повідомлення про ймовірні корупційні діяння, виникнення конфлікту інтересів³². З огляду на зазначене, правила поведінки (етичні норми) для державних службовців, які встановлюють їх права та обов'язки, є вкрай необхідними, оскільки дозволяють не лише карати державних службовців, а й захищати їх.

Відповідно до світових стандартів, зокрема *рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи* (Рекомендація №R (2000)10 щодо кодексів поведінки державних службовців), Кодекс поведінки державних службовців повинен заповнити прогалину між абстрактними приписами законодавства, які є загальними принципами поведінки, та конкретними рекомендаціями та правилами поведінки у можливих повсякденних ситуаціях. Він має зменшувати ступінь невпевненості та давати поради щодо того, куди повинен звертатися працівник,

³² Рекомендації Групи держав проти корупції (ГРЕКО) за результатами об'єднаного 1-го і 2-го раундів оцінювання по Україні (квітень 2007 р.) [витяг] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=F3A149F998CA5D901366DEF8F6E8349E?art_id=49151&at_id=46352

якщо така складна ситуація виникає.

2.3. Законодавче забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі в Україні

2.3.1. Чинне законодавство України, яке регулює питання конфлікту інтересів

Правове регулювання питання конфлікту інтересів на державній службі в Україні здійснюється міжнародно-правовими актами та актами внутрішнього законодавства.

Конституція та закони України встановлюють певні «правила поведінки» для посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у тому числі й обмеження щодо їх позаслужбової діяльності. Закріплення таких обмежень на рівні Конституції є обґрунтованим, адже деякі види діяльності згаданих осіб поза межами їх служби об'єктивно можуть призвести до ситуації, несумісної з належним виконанням ними посадових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів. У зв'язку з цим держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або забезпечують його врегулювання у разі виникнення. *Конституцією України* передбачено перелік обмежень щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, а саме:

- обмеження законом підприємницької діяльності депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- заборона народним депутатам України мати інший представницький мандат чи бути на державній службі;
- вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності;
- заборона Президенту України займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку;
- заборона членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних та

місцевих органів виконавчої влади суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку;

- заборона професійним суддям обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої (ч. 2 ст. 42, ч. 2-3 ст. 78, ч. 4 ст. 103, ч. 1 ст. 120, ч. 2 ст. 127 Конституції України).

Окрім Конституції, чинне законодавство України у сфері державної служби та запобігання конфлікту інтересів охоплює різні за юридичною силою та суб'єктами видання нормативно-правові акти:

законодавчі акти

- 1) *закони України*: «Про державну службу» (не містить визначення поняття конфлікту інтересів, проте містить норми, які спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 12, 16, 16-1)), «Про засади запобігання та протидії корупції» (визначає поняття конфлікту інтересів, встановлює обмеження щодо роботи близьких осіб (ст. 9), визначає порядок врегулювання конфлікту інтересів (ст. 14)), «Про правила етичної поведінки» (встановлює, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, вживають вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а також не допускають вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення конфлікту інтересів або створити враження його наявності. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчиняти дії або бездіяльність на користь своїх особистих інтересів та/або інтересів третіх осіб (ст. 15)), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (вносить зміни до Кримінально-процесуального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення,

Кримінального кодексу України та Закону України «Про державну службу», містять суттєві запобіжні заходи до здійснення різного роду зловживань владою, перевищень службових повноважень та інших корупційних правопорушень);

Кодекс законів про працю України (містить норми, які сприяють запобіганню виникнення конфлікту інтересів: встановлює обмеження щодо спільної роботи на одному і тому ж підприємстві, в установі, організації осіб, які є близькими родичами чи свояками (батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також батьки, брати, сестри і діти подружжя), якщо у зв'язку з виконанням трудових обов'язків вони безпосередньо підпорядковані або підконтрольні один одному (ст. 25-1);

Кодекс 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 (ст. 172-7);

підзаконні нормативно-правові акти

- 2) *постанови Верховної Ради України* (Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки);
- 3) *акти Президента України* (Укази «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні», «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» (передбачалося, що необхідно удосконалити механізми запобігання виникненню конфлікту матеріальних та інших особистих інтересів державних службовців (п. 3.4), «Про підвищення ефективності системи державної служби» (втратив чинність), «Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки», «Питання управління державною службою в Україні», «Про утворення Національного антикорупційного комітету»)
- 4) *акти Уряду України* (Постанови «Про затвердження Положення про формування кадрового резерву для державної служби», «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на заміщення вакантних посад державних

службовців» (зазначає, що до участі у конкурсі не допускаються особи, які у разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі близьким особам), «Про затвердження Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року», «Про утворення спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади (інспекція) у сфері державного фінансового контролю за декларуванням доходів і видатків», «Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади»);

- 5) *акти Національного агентства з питань державної служби* (Наказ Головного управління Державної служби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» (з подальшими доповненнями), положення якого встановлюють засоби недопущення виникнення конфлікту інтересів та способи врегулювання конфлікту інтересів);
- 6) *ратифіковані Верховною радою міжнародні документи* (Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи про статус публічних державних службовців в Європі, Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції³³, Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією³⁴ та Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією³⁵).

Проте, наявність значної кількості нормативно-правових актів не означає, що процес формування законодавства України про державну службу є завершеним. Подальший розвиток законодавства про державну службу та вдосконалення її нормативно-правової регламентації є, як уже зазначалося вище, одним із найважливіших напрямків реалізації адміністративної реформи³⁶. У цьому сенсі йдеться не лише про внесення змін до вже чинного законодавства, а й

³³ Конвенцію ратифіковано Україною із заявами Законом № 251-V від 18.10.2006 р.

³⁴ Конвенцію ратифіковано Україною Законом № 2476-IV від 16.03.2005 р.

³⁵ Конвенцію ратифіковано Україною із заявою Законом № 252-V від 18.10.2006 р.

³⁶ Зокрема, це завдання ставилось ще у Частині 5 Постанови КМ України № 746 від 8 червня 2004 р. «Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки»: з метою законодавчого та нормативно-правового врегулювання питань організації державної служби необхідно забезпечити починаючи з 2005 року розроблення та прийняття нормативно-правових актів з питань визначення принципів та особливостей організації державної служби і системи державних органів відповідно до європейських стандартів, у тому числі запобігання вчиненню корупційних дій.

про ухвалення нових законів, які б, ураховуючи всі недоліки попередніх, відповідали тим сучасним вимогам, які висовуються як до державної служби загалом, так і до окремих категорій державних службовців.

2.3.2. Особливості врегулювання конфлікту інтересів відповідно до чинного законодавства

При формуванні національної політики запобігання конфлікту інтересів Україна запровадила дуалістичний підхід: з одного боку, політика щодо врегулювання конфлікту інтересів розробляється у межах стратегії запобігання та протидії корупції, а з іншого – вона є складовою політики гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки державних службовців. Цей підхід досить чітко відображений у вітчизняному законодавстві: одні нормативно-правові акти щодо врегулювання конфлікту інтересів виступають важливими засобами підтримання моральної чистоти державної служби, а інші – є частиною антикорупційного законодавства.

Про запровадження врегулювання конфлікту інтересів як специфічного засобу протидії корупції у різних сферах державної служби можна говорити лише з моменту прийняття антикорупційних Законів «Про засади запобігання та протидії корупції» (від 11 червня 2009 р. та чинного – від 7 липня 2011 р.), «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» (втратив чинність), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення».

Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції» (від 7.07.2011 р.) увібрав у себе найкращі напрацювання як попередніх антикорупційних законів, так і нові, які отримали схвальні відгуки Головного науково-експертного управління та міжнародної спільноти:

- розширив перелік суб'єктів відповідальності за корупційне правопорушення,
- встановив нові обмеження, спрямовані на запобігання та протидію корупції, зокрема, щодо одержання подарунків; осіб, які звільнилися з посад або припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування; юридичних осіб, яких притягнуто до

відповідальності за вчинення корупційного правопорушення;

- запровадив проведення спеціальної перевірки щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування;
- встановив новий порядок фінансового контролю: особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування зобов'язані подавати відомості про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, у тому числі за кордоном;
- передбачив врегулювання конфлікту інтересів: особи уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування зобов'язані вжити заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів;
- передбачив прийняття кодексів поведінки: загальні вимоги до поведінки державних службовців, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх службових повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог устанавлюються законом;
- закріпив відповідальність за корупційні правопорушення: за вчинення корупційних правопорушень особи, притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової або дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Хоча у ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. вперше в українському законодавстві було закріплено та визначено поняття конфлікту інтересів, однак ст. 12 (у чинній редакції³⁷ – ст. 14)

³⁷ Про засади запобігання і протидії корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 3206-VI від 07.04.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

цього Закону лише рамково визначає шляхи врегулювання конфлікту інтересів: 1) згідно з ч. 1 цієї статті, особи, уповноважені на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування, а також прирівняні до них особи, зобов'язані вжити заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів та невідкладно у письмовій формі повідомляти безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів; 2) ч. 2 цієї ж статті передбачається, що порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів мають визначатись відповідними законами та іншими нормативно-правовими актами.

ВР України 14 травня 2013 р. було прийнято *Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики»* № 224-VII³⁸, що набрав чинності 9 червня 2013 р. Серед найважливіших змін, що стосуються врегулювання конфлікту інтересів державних службовців, варто виділити наступні:

1. *удосконалення понятійного апарату* (ст. 1);

Згідно з новою редакцією конфлікт інтересів визначається 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. З наведеного визначення випливає, що особистий інтерес може мати як майновий, так і немайновий характер. Такий підхід узгоджується із правилами щодо конфлікту інтересів, передбаченими ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців, що є додатком до Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи R (2000) 10 від 11 травня 2000 р.

2. *скорочення переліку спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції* (ст. 5);

З числа таких суб'єктів виключено податкову міліцію, Військову службу правопорядку у Збройних Силах України та підрозділи внутрішньої безпеки митних органів. Це цілком узгоджується із положеннями ст. 36 Конвенції ООН

³⁸ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики [Електронний ресурс] : Закон України № 224-VII від 14.05.2013 р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/224-18>

проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією щодо забезпечення спеціалізації правоохоронців, які здійснюють заходи з боротьби з корупцією. Більше того, це дасть можливість забезпечити виконання Україною рекомендації, наданої в рамках оцінки реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією, щодо скорочення кількості правоохоронних органів, представники яких уповноважені складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення.

3. конкретизація антикорупційних обмежень (ст. 6-10);

В першу чергу мова йде про обмеження щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності. Згідно із внесеними змінами особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не дозволяється зайняття викладацькою, науковою і творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту, на постійній основі.

Перелік суб'єктів, з якими особам, які припинили виконання функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється протягом року після цього укладати трудові договори та вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності, доповнено фізичними особами – підприємцями, щодо яких відповідна особа протягом останнього року перебування на службі приймала певні управлінські рішення тощо.

Також встановлено, що обмеження стосовно спільної роботи близьких осіб не поширюється, серед інших, на осіб, які працюють у сфері соціального захисту.

4. удосконалення механізму проведення спеціальної перевірки (ст. 11);

Передбачено спрощений механізм отримання інформації про результати спецперевірки у разі, якщо така перевірка проводилась стосовно особи. Це дозволить мати додаткову інформацію про кандидата, запобігаючи виникненню конфлікту інтересів у випадку його призначення (обрання).

5. удосконалення системи фінансового контролю (ст. 12, Додаток до Закону);

Деталізовано форму декларації, що надасть можливість виявляти за результатами її вивчення конфлікт інтересів.

6. удосконалення системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

(ст. 14);

Відповідно до внесених змін повідомлення безпосереднього керівника про наявний конфлікт інтересів має здійснюватися письмово (до цього часу виникало багато спірних ситуацій щодо того, у якій формі має здійснюватися таке повідомлення).

Впроваджується додатковий інструмент запобігання виникнення конфлікту інтересів, що полягає в обов'язковій передачі в управління належних особі корпоративних прав або підприємств упродовж 10 днів з моменту її призначення (обрання) на посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. При цьому така передача не може здійснюватися на користь членів сім'ї відповідної посадової особи.

З метою забезпечення дотримання вимог законодавства щодо обов'язкового врегулювання конфлікту інтересів запроваджується відповідний контроль, який здійснюватиметься у законодавчій гілці влади – визначеним Верховною Радою України комітетом, у судовій гілці влади – Радою суддів України, у виконавчій гілці влади та в органах місцевого самоврядування – уповноваженими підрозділами.

Методичне забезпечення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання, виявлення та урегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування здійснює центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної служби, яким на сьогодні є Національне агентство з питань державної служби.

Вказані новели, крім визначення форми повідомлення про конфлікт інтересів, наберуть чинності з 1 січня 2014 р.

7. розширення гарантій захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції (ст. 20).

Внесені змінами передбачають більш широкі, порівняно з наявними до цього у законодавстві, гарантії захисту осіб, які повідомили про порушення вимог Закону іншою особою, які полягають у забороні звільнення чи примусу до

звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності зазначених осіб чи застосування до них з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку із таким їх повідомленням³⁹.

Варто відзначити, що у контексті політики забезпечення етичних стандартів професійної поведінки державних службовців, порядок і шляхи врегулювання конфлікту інтересів законодавством вперше були визначені у 2010 р., коли наказом Головного управління державної служби України були затверджені *Загальні правила поведінки державного службовця*⁴⁰. Відповідно до п. 3.1 Загальних правил державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення *конфлікту інтересів* – будь-якої можливості виникнення реальних або таких, що видаються реальними, протиріч між його приватними інтересами та його службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень. Важливо, що у Загальних правилах мова йде *не лише про реальний (уже існуючий) конфлікт, але й про уявний (потенційний) конфлікт інтересів*, тобто про ситуацію, яка створює підозру у неупередженості публічного службовця під час виконання службових обов'язків.

У Загальних правилах передбачені такі основні механізми врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі:

- повідомлення державним службовцем про наявність конфлікту інтересів у інших державних службовців свого безпосереднього керівника (п. 3.3);
- доручення керівником виконання службового завдання іншій посадовій особі, самовідвід державного службовця (утримання від участі у прийнятті рішення у разі наявності конфлікту інтересів) (п. 3.5);
- рекомендація державному службовцеві позбутись приватного інтересу, з приводу якого може виникнути конфлікт інтересів (п. 3.7);

³⁹ Новели у правовому регулюванні запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/43273>

⁴⁰ Загальні правила поведінки державного службовця. Затверджено Наказом Головного управління державної служби України №214 від 04.08.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>

– у випадку неможливості усунення конфлікту інтересів шляхом заміщення державного службовця іншою особою, контроль за рішенням, що приймається цим державним службовцем (п. 3.8).

У травні 2012 р. був прийнятий *Закон України «Про правила етичної поведінки»*, дія якого поширюється на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. В основу Закону покладено Міжнародний кодекс поведінки посадових осіб та Модельний кодекс поведінки державних службовців, який рекомендовано державам-членам Комітетом Міністрів Ради Європи (Рекомендація №R(2000)10)⁴¹.

Вагомим кроком у розвитку законодавства про запобігання конфлікту інтересів стало закріплення серед правил етичної поведінки державних службовців таких, як *пріоритет інтересів* (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, представляючи інтереси держави чи територіальної громади у відносинах з іншими особами, діють виключно в їх інтересах); *політична неупередженість* (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виконують свої службові повноваження політично неупереджено, не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків); *об'єктивність* (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, діють об'єктивно, незважаючи на особисті інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання); *недопущення конфлікту інтересів* (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, незважаючи на особисті інтереси, вживають вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а також не допускають вчинення дій чи бездіяльності, що можуть спричинити виникнення конфлікту інтересів або створити враження його наявності); *запобігання отриманню неправомірної вигоди, подарунків* (особи, уповноважені на виконання

⁴¹ Рекомендація №R(2000)10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року) [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352

функцій держави або місцевого самоврядування, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або дарунка, незважаючи на особисті інтереси, невідкладно вживають передбачені законом заходи); *декларування майна, доходів та витрат і зобов'язань фінансового характеру* (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в установленому законом порядку щороку подають за місцем роботи (служби) декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру)⁴².

Важливо, що саме у Законі «Про правила етичної поведінки» вперше законодавчо було визначене термін «*особисті інтереси*» як будь-які інтереси особи, зумовлені особистими, родинними, дружніми чи будь-якими іншими позаслужбовими стосунками з іншими особами, у тому числі особисті майнові та немайнові інтереси, а також ті, що виникають у зв'язку з членством особи або з її діяльністю, не пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, у громадських, релігійних чи інших організаціях.

Проте, незважаючи на можливі позитивні ефекти від унормування у згаданому Законі поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, варто визначити його основні *вади*:

- 1) Назва Закону не містить навіть згадки про конфлікт інтересів (на відміну від попередніх законопроектів – «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів»), лише декларує спробу врегулювати цим нормативним актом етичні вимоги до поведінки публічного службовця.
- 2) У Законі є лише одна стаття (ст. 15) присвячена врегулюванню конфлікту інтересів, яка визначає, що його потрібно усувати, а положення, які б мали конкретизувати форми усунення конфлікту інтересів, – відсутні.
- 3) У Законі містяться положення, в яких визначаються єдині вимоги до етики діяльності різних за професійною ознакою категорій осіб (Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, суддів, депутатів місцевих рад та ін.). Разом з тим, ч. 4 ст.1 Модельного кодексу

⁴² Про правила етичної поведінки [Електронний ресурс] : Закон України № 4722-VI від 17.05.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4722-17>

встановлює, що його положення не застосовуються до «публічно обраних представників, членів уряду та суддів».

- 4) Чимало питань, які пропонується врегулювати, належать до сфери професійної моралі окремих категорій осіб, уповноважених виконувати функції держави, і ними самостійно у самоврядний спосіб вирішуються.
- 5) Значна кількість положень проекту закріплює вимоги морально-етичного змісту («дотримуватись загальноприйнятих етичних норм поведінки», «діяти толерантно», «діяти об'єктивно», «всіляко сприяти зміцненню впевненості громадян у чесності, безпристрасності й ефективності влади» тощо), що викликає сумніви у доцільності закріплення їх (норм) на рівні закону. Адже Модельний Кодекс передбачає прийняття відповідних національних кодексів на рівні підзаконних актів.
- 6) Окрім того, об'єктивна оцінка відповідності поведінки посадової особи цим критеріям є досить складною. Саме тому у тих країнах, де прийнято кодекси поведінки, створені та діють органи, які наділені правом розглядати справи щодо порушення положень цих кодексів. Виходячи зі змісту розділу III Закону («Відповідальність за порушення правил етичної поведінки»), залишається незрозумілим, які органи уповноважені встановлювати відповідність/невідповідність поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави, вимогам цього Закону.
- 7) Закон містить в основному норми-декларації, через що більшість його положень не матимуть практичного застосування, оскільки у ньому не визначається ні порядок притягнення до відповідальності за порушення вимог цього Закону, як це задекларовано у преамбулі, ні конкретні санкції за його порушення.

Таким чином, виникають сумніви щодо можливості ефективного врегулювання питань, пов'язаних із етикою діяльності та запобіганням конфлікту інтересів державного службовця, за допомогою Закону «Про правила етичної поведінки».

Власне, зазначеними вище нормативно-правовими актами, а також

положеннями ст. 172-7 *Кодексу України про адміністративні правопорушення*, яка встановлює адміністративну відповідальність за неповідомлення особою безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів, і обмежується на сьогоднішній день регулювання конфлікту інтересів у вітчизняному законодавстві.

У Законах «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р., «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001 р., а також у законодавстві щодо надання адміністративних послуг, статусу окремих публічних службовців норми про конфлікт інтересів, на які бланкетно⁴³ посилаються КУпАП та Закон «Про засади запобігання і протидії корупції», відсутні. Закон України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р.⁴⁴, який має набрати чинності з 1 січня 2014 р., хоча й згадує про конфлікт інтересів державних службовців (п. 7-8 ст. 11, п. 3-4 ст. 15), але також не конкретизує форми і засоби його попередження і усунення.

Таким чином, у вітчизняному законодавстві наявні серйозні прогалини щодо регулювання ситуації конфлікту інтересів на державній службі: не визначене поняття потенційного конфлікту інтересів, не окреслена сфера ризиків виникнення конфлікту інтересів, відсутні ефективні процедури виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі (такі, як декларування приватних інтересів, обмеження і контроль за комерційною діяльністю після припинення повноважень, контроль за паралельними призначеннями), чітко не визначено види відповідальності за порушення законодавства щодо конфлікту інтересів, не передбачено створення органу, який би здійснював контроль за дотриманням обмежень щодо конфлікту інтересів. За цих умов практичне запобігання конфлікту інтересів з метою протидії корупції уявляється більш ніж проблематичним.

Вирішення зазначеної проблеми має бути забезпечене спеціальним

43 Бланкетний спосіб передбачає, що елемент норми права виражений у самій загальній формі, відсилаючи до інших нормативно-правових актів (без вказівки на конкретну норму, де можна знайти відсутні відомості), до певних галузей права і навіть до «чинного законодавства».

44 Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України № 4050-VI від 17.11.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>

законодавством, яке на сьогодні відсутнє, незважаючи на подання до ВР України кількох законопроектів з цих питань.

2.3.3. Законодавчі ініціативи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

Перші спроби з розробки спеціалізованих законів щодо запобігання конфлікту інтересів у вітчизняній практиці були здійснені починаючи з 2006 р. Так, результатом реалізації міжнародних рекомендацій щодо запровадження механізмів регулювання конфлікту інтересів став проект Закону України *«Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування»* (альтернативна назва – *«Про конфлікт інтересів на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування»*) розроблений Голодержслужбою з метою реалізації положень Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до добросовісності», затвердженої Указом Президента України № 742 від 11 вересня 2006 р. Розділ 4 законопроекту присвячений питанням запобігання виникненню конфлікту інтересів. Проектом Закону встановлювалися норми для запобігання конфлікту інтересів, регулювалися норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави при виникненні такого конфлікту, а також вводилися обмеження щодо працевлаштування суб'єктів добросовісної поведінки після закінчення служби.

Упродовж 2007-2008 рр. проект Закону доопрацьовувався спільно Міністерством юстиції та Голодержслужбою, проводилися громадські обговорення, за результатами яких надано 950 пропозицій і зауважень. Як наслідок – 10 квітня 2008 р. у Верховній Раді України зареєстровано проект Закону України *«Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування»* (реєстр. № 2362)⁴⁵. Він розглядався на четвертій сесії Верховної Ради шостого скликання, але не був ухвалений.

⁴⁵ Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Проект Закону України. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ed_10_04_2008/JF1TM00A.html#

29 квітня 2009 р. народні депутати Кириленко І.Г., Ляшко О.В., Зварич Р.М., Мірошниченко Ю.Р. та Боднар О.Б. зареєстрували законопроект «*Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців*» (реєстр. № 4420)⁴⁶. До проекту увійшли основні положення доопрацьованого проекту Закону України «Про добросовісну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування».

Основні переваги законопроекту № 4420:

1. Закріплюються поняття («конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів»), засади запобігання та способи врегулювання конфлікту інтересів, а також відповідальність за порушення вимог Закону.
2. Вводиться термін «публічні службовці», який об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави та посадових осіб органів місцевого самоврядування.
3. Встановлюється широке коло суб'єктів, на яких поширюється Закон (у тому числі на Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб зі спеціальним статусом).
4. Передбачається утворення уповноваженого органу (центрального органу виконавчої влади з питань державної служби) та призначення уповноважених осіб (посадові особи підрозділу з питань персоналу органу державної влади або органу місцевого самоврядування, призначення яких погоджуватиметься уповноваженим органом).
5. Визначаються механізми запобігання конфлікту інтересів:
 - декларування доходів та витрат публічних службовців та процедура моніторингу декларацій;
 - обмеження щодо використання службового становища та отримання подарунків як дій, що можуть призвести до конфлікту інтересів;
 - встановлення основних принципів щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів, які поширюватимуться на всіх публічних службовців;

⁴⁶ Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців [Електронний ресурс] : Проект Закону України. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35136

- запобігання виникненню конфлікту інтересів та конкретні способи його врегулювання;
 - прийняття кодексів професійної етики, а також правил щодо конфлікту інтересів у діяльності окремих публічних службовців зі спеціальним статусом.
6. Створюються гарантії захисту осіб, які сприяють виявленню конфліктів інтересів у діяльності публічних службовців.
7. Встановлюється дисциплінарна відповідальність за порушення норм Закону щодо конфлікту інтересів для всіх публічних службовців, крім тих посадових осіб, яких через їх спеціальний статус неможливо притягнути до відповідальності за порушення вимог цього Закону (зокрема, Президента, народних депутатів, депутатів рад).

14 травня 2009 р. до Верховної Ради України були внесені проекти законів **«Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів»** (реєстр. № 4420-1)⁴⁷ та **«Про заходи державного фінансового контролю публічної служби»** (реєстр. № 4472).

Законопроект № 4420-1 розроблявся як альтернативний до проекту Закону «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» (реєстр. № 4420) відповідно до положень ст. 7-8 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції за власною ініціативою групи народних депутатів України з урахуванням напрацювань, проведених у рамках реалізації в Україні Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції. До позитивів проекту закону варто віднести те, що у ньому: 1) визначено особливості правового статусу Уповноваженого органу, вимоги до керівника Уповноваженого органу, закріплено положення, спрямовані на забезпечення інституційної автономії та операційної незалежності Уповноваженого органу; 2) встановлено перелік вимог до уповноважених осіб, засади їх призначення та звільнення; 3) відсутній вичерпний переліку сфер застосування способів врегулювання

⁴⁷ Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів [Електронний ресурс] : Проект Закону № 4420-1 від 14.05.2009 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35203

конфлікту інтересів; 4) передбачено встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил професійної етики публічного службовця.

Однак ряд суттєвих зауважень, висловлених Головним науково-експертним управлінням, не дозволили прийняти згаданий Закон, проект якого був направлений на повторне перше читання 02.11.2010 р.

Проект закону «*Про заходи державного фінансового контролю публічної служби*» (реєстр. № 4472)⁴⁸ був спрямований на впровадження системи декларування доходів, майнового стану та видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, членами їх сімей та близькими родичами, використання задекларованих відомостей для запобігання та виявлення фінансового конфлікту інтересів і корупційних правопорушень таких осіб. У руслі даного підходу у проекті передбачається кардинальна зміна підходів до декларування доходів, майнового стану та видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Оскільки ВР України 7 квітня 2011 р. було прийнято Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який встановлював порядок декларування суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення відомостей щодо майна доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру, а відповідні положення щодо законодавчого врегулювання організації та порядку здійснення фінансового контролю публічної служби було включено до проекту Закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів (реєстр. № 4420-1), проект Закону № 4472 був знятий з розгляду як такий, що втратив свою актуальність.

Позитивним кроком на шляху до обмеження корупції та втілення в життя очікувань щодо поведінки публічних службовців мало стати прийняття ВР України *Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання*

⁴⁸ Про заходи державного фінансового контролю публічної служби [Електронний ресурс] : Проект Закону № 4472 від 14.05.2009 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35204

*функцій держави*⁴⁹ (проект Закону розроблений Голодержслужбою у 2008 р.).

Особи, на яких поширюється дія цього Кодексу, повинні діяти належним чином і виконувати свої функції та обов'язки з урахуванням прав та інтересів осіб, яких це стосується, та інтересів держави. Передбачається, що не можна діяти з метою задоволення особистих інтересів та інтересів пов'язаних із ними осіб. Кодекс дає визначення поняттю «конфлікт інтересів» та наводить чітке керівництво до дій для осіб, для яких положення Кодексу є обов'язковими, на випадок виникнення або можливості виникнення конфлікту інтересів. Наголошується, що такі особи не можуть отримувати особисту вигоду в результаті виконання ними своїх функцій та обов'язків. Стаття 27 Кодексу визначає, що при призначенні на посаду такі особи повинні письмово повідомити орган, який розглядає питання відповідності особи вимогам цього Кодексу, про обставини, які можуть впливати на їх неупередженість або справляти враження наявності такого впливу. До таких обставин належать будь-які особисті інтереси призначених осіб або інтереси їх родичів, інших пов'язаних із ними осіб. Якщо вищезгаданий орган вважає, що такий конфлікт інтересів уже існує або може виникнути, особа повинна вжити усі можливі заходи щодо усунення відповідних обставин, а у випадку неможливості це зробити – відмовитись від зайняття посади чи виконання професійних обов'язків.

Якщо конфлікт інтересів або можливий конфлікт інтересів виникає після призначення на посаду, посадова особа повинна повідомити про це орган, який розглядає питання відповідності особи вимогам цього Кодексу. За таких обставин державний службовець повинен самостійно визначити спосіб усунення таких обставин, а у випадку неможливості це зробити – залишити посаду у встановленому порядку.

Особлива увага приділена також питанню працевлаштування державних службовців після припинення повноважень по виконанню функцій держави: впродовж двох років після залишення посади чи припинення діяльності,

⁴⁹ Кодекс доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави [Електронний ресурс] : Проект Закону України. – Режим доступу: http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=73846&cat_id=36306&ctime=1183364404122

пов'язаної з виконанням функцій держави, вони повинні утримуватись від надання згоди на представництво інтересів фізичних чи юридичних осіб у справах, які знаходяться у провадженні органів, в яких вони працювали.

Проте незважаючи на намагання якнайбільш повно врегулювати ситуації, пов'язані з конфліктом інтересів, авторам законопроекту все ж таки не вдалося уникнути тих вад, на які хибували попередні проекти законів. Так, зокрема, сфера застосування Кодексу етики дуже широка – його дія поширюється на осіб, які обіймають найвищі державні посади (Президента, Прем'єр-міністра, членів Кабінету Міністрів, депутатів ВР України, депутатів місцевих рад), а також державних службовців (службовців Збройних Сил України, суддів, працівників органів прокуратури, податкової служби, митної служби, прикордонної служби, посадових осіб органів місцевого самоврядування), керівників державних підприємств, а також на осіб, які не є державними службовцями, але виконують функції держави. Очевидно, що важко розробити всебічний Кодекс етики, який охоплював би такі різні категорії посадових осіб.

Рекомендація №R (2000)10 Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців застосовується до державних службовців, тобто до осіб, які працюють в органах державної влади або в приватних установах, які виконують функції держави. У Рекомендації стверджується, що Кодекс не поширюється на виборних осіб, членів уряду та суддів. На членів уряду та членів парламенту, як правило, поширюються окремі нормативні акти. Очевидні відмінності між законодавчою, виконавчою та судовою владами (як от, наприклад, суттєва вимога політичного нейтралітету для представників суддівського корпусу та її відсутність для членів уряду та парламенту) передбачають необхідність існування різних вимог до їх посадових осіб. Для більшості держав є важливим дотримання розмежування між політичною сферою та сферою державної служби. Якщо різні категорії посад (політичні та адміністративні) будуть суб'єктами одного Кодексу етики, це може призвести до розмивання цієї важливої відмінності між ними.

Розроблений Кодекс мав би стати основою для спеціальних Кодексів

(правил) поведінки окремих категорій державних службовців. У ст. 2.2 стверджується, що положення Кодексу не перешкоджають застосуванню спеціальних правил поведінки окремих категорій осіб. Такий підхід відповідає практиці окремих країн (Велика Британія⁵⁰, Швеція, Польща, Латвія), де на основі загальноприйнятих стандартів розроблені спеціальні кодекси поведінки для окремих категорій службовців. У такий спосіб можна охопити особливості різних категорій державних службовців.

Підсумовуючи, належить відзначити, що розробка згаданих проектів законів була спрямована на запровадження ефективної системи державного фінансового контролю за декларуванням доходів, майнового стану та видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави та їхніх близьких родичів, усунення причин та умов, що призводять до вчинення корупційних діянь та злочинів у сфері службової діяльності. Однак вони так і не були прийняті.

2.4. Інституційна база врегулювання конфлікту інтересів

Крім законодавчого забезпечення подолання конфлікту інтересів у системі державної служби України, для реалізації існуючої та перспективної нормативно-правової бази мають бути створені відповідні інституційні структури.

Україна запровадила таку інституційну модель, відповідно до якої політика врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в основному розглядається у якості складової загальної політики протидії корупції, тому функції із запобігання конфлікту інтересів покладаються на *спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції*. Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів з боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені також міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями Україні з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій ОЕСР та Групи держав для

⁵⁰ У Великобританії Міністерський кодекс визначає принципи та правила поведінки для міністрів (колективна відповідальність міністрів, обов'язок надавати парламенту правдиву інформацію, усунення конфлікту інтересів між посадовими обов'язками та особистими інтересами, відкритість у відносинах із парламентом та громадськістю, відмова від подарунків, розмежування ролі міністра та виборної особи тощо), а Кодекс державної служби охоплює правила поведінки для державних службовців (чотири основні цінності для державних службовців – доброчесність, чесність, об'єктивність і неупередженість).

боротьби з корупцією – GRECO).

Як уже зазначалось попередньо, у Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи № (97)24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби проти корупції закріплено три основні принципи організації та діяльності антикорупційних органів: 1) принцип незалежності; 2) принцип спеціалізації; 3) принцип достатності ресурсів і повноважень для реалізації покладених завдань.

Існуюча національна система *спеціально уповноважених суб'єктів* у сфері протидії корупції включає органи прокуратури, спеціалізовані підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

Більше того, важлива роль також відводиться *внутрішньовідомчому та громадському контролю*. Так, до числа суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, відносяться: 1) уповноважені підрозділи органів державної влади; 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; 3) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою (ч. 5, 7 ст. 5 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р.).

Стосовно системи внутрішньовідомчого контролю Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено створення в центральних органах виконавчої влади підрозділів, які здійснюють заходи із запобігання і виявлення корупційних правопорушень, Типове положення про які затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 1422 від 8 грудня 2009 р. Підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції створені майже в усіх міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, міських державних адміністраціях, які відповідно до покладених на них повноважень мають

забезпечувати виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», указів Президента України та рішень Кабінету Міністрів України з питань посилення протидії корупційним проявам у сфері державної служби.

Проте на думку як вітчизняних, так і міжнародних фахівців, більшість з цих органів не відповідають одному або одночасно декільком згаданим вище принципам організації та діяльності антикорупційних органів. Системі суб'єктів протидії корупції притаманні, як вважають експерти, такі недоліки, як неналежна координація їхньої діяльності, фрагментованість і дублювання функцій та повноважень, зосередження уваги на боротьбі з корупцією на нижчих ланках публічної адміністрації, а не корупцією на вищому рівні управління⁵¹.

Звідси випливає, що одним із можливих шляхів поліпшення ефективності протидії корупції та конфлікту інтересів правоохоронними засобами є інституційна реформа органів, що здійснюють відповідні функції. Виникає потреба у створенні *окремого спеціалізованого органу для боротьби з корупцією та запобігання конфлікту інтересів*, який був би наділений достатнім рівнем незалежності від інших гілок влади, мав достатні ресурси та повноваження для здійснення покладених на нього функцій у відповідній сфері.

У цьому питанні можна було б скористатись досвідом Польщі, де для контролю над чиновниками був створений антикорупційний орган, незалежний від керівництва будь-яких міністерств. В Україні такі функції могло би виконувати Національне антикорупційне бюро, створене відповідно до європейських стандартів у цій сфері (незалежність, спеціалізація, належна професійна підготовка й адекватні ресурси).

На необхідності утворення такого органу наголошували Президент України (Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України № 311/2008 від 8.04.2008 р., Указ № 275/2010 від 26.02.2010 р. «Про утворення Національного антикорупційного комітету»), Рада національної безпеки і оборони України (Рішення РНБО від 21.04.2008 р. «Про

⁵¹ Експертний висновок на проект Закону України «Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України» (реєстр. № 5031 від 29.07.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://parlament.org.ua/upload/docs/5031.pdf>

заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики») та Кабінет Міністрів України (Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1153-р від 27.08.2008 р. «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України»).

Указом Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 р. схвалено **Концепцію реформування кримінальної юстиції в Україні**, відповідно до якої здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері. Крім того, передбачено необхідність запровадження спеціалізації прокурорів з кримінального переслідування корупційних правопорушень.

У Рішенні РНБО від 21.04.2008 р. «**Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики**», яке було введено в дію Указом Президента № 414/2008 від 05.05.2008 р., наголошувалось, що потребує нагального вирішення питання інституційного забезпечення протидії корупції, зокрема створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями щодо провадження досудового розслідування та координації діяльності в цій сфері⁵².

Відповідно до п. 2 **Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України**, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1153-р від 27.08.2008 р., передбачалось розробити проект закону про створення антикорупційного органу з повноваженнями щодо проведення досудового розслідування корупційних правопорушень⁵³.

З метою подальшого реформування існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні Президент України В.Ф. Янукович видав

⁵² Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики [Електронний ресурс] : Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21.04.2008 р. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0013525-08>

⁵³ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1153-р від 27 серпня 2008 р. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243411044&cat_id=246523919

Укази № 275/2010 від 26.02.2010 р. *«Про утворення Національного антикорупційного комітету»*⁵⁴, № 890/2011 від 01.09.2011 р. *«Питання Національного антикорупційного комітету»*⁵⁵.

Згідно з їх положеннями, *Національний антикорупційний комітет* – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, Комітет діє в складі голови, виконавчого секретаря й інших членів. Головою комітету є Президент України. Комітет був утворений 26.02.2010 р. з метою кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері.

Із цією метою Національний антикорупційний комітет: здійснює комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері протидії корупції в Україні, аналізує національне антикорупційне законодавство та заходи щодо його виконання; бере участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання та протидії корупції; готує пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії корупції; бере участь у підготовці проектів актів і доручень Президента України з питань запобігання і протидії корупції; бере участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України; організовує вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Комітетом, забезпечує висвітлення у засобах масової інформації результатів роботи Комітету; сприяє науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері; виконує інші функції відповідно до актів Президента України.

Крім того, 2 березня 2010 р. у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України *«Про національне бюро антикорупційних розслідувань*

⁵⁴ Про утворення Національного антикорупційного комітету [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 275/2010 від 26.02.2010 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/275/2010>

⁵⁵ Питання Національного антикорупційного комітету [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 890/2011 від 01.09.2011 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/890/2011>

України» (№ 5031)⁵⁶ (законопроект передбачав створення правової основи для діяльності нового центрального державного органу зі спеціальним статусом – Національного бюро антикорупційних розслідувань, на який мало бути покладено обов'язок щодо попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, пов'язаних із корупцією) та проект Закону України *«Про національний антикорупційний комітет»* (№ 5437). Необхідність прийняття названих законопроектів, на думку їх авторів, зумовлена неефективністю існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні.

Останній проект Закону *«Про Національне антикорупційне бюро»*⁵⁷ було зареєстровано у ВР України за № 2218 від 07.02.2013 р. Даний законопроект є новим варіантом не прийнятого Верховною Радою України 23 травня 2012 р. проекту Закону України *«Про Національне антикорупційне бюро»* (реєстр. № 9746 від 24.01.2012 р.). На думку авторів законопроекту, новий антикорупційний орган повинен мати спеціальну компетенцію та зосередити діяльність на боротьбі з корупційними правопорушеннями, які вчиняються особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Основними функціями Бюро мають стати: 1) організація та здійснення системної протидії корупції і посадовим злочинам, що вчиняються особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування; 2) здійснення оперативно-розшукової діяльності, складання протоколів про адміністративні правопорушення і провадження досудового розслідування щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Проте, за результатами розгляду законопроекту Головним науково-експертним управлінням, були висловлені численні зауваження та пропозиції щодо його положень, які у деяких випадках суперечать Конституції України, містять недосконалі та юридично некоректні положення. Під час розгляду у ВР України проект Закону підтримали лише 166 народних депутатів.

⁵⁶ Про Національну службу протидії корупції [Електронний ресурс] : Проект Закону № 5031 від 02.03.2010 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5031&skl=7

⁵⁷ Про Національне антикорупційне бюро : Проект Закону № 2218 від 07.02.2013 р. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2218&skl=8

Таким чином, можемо стверджувати, що питання створення спеціалізованого органу щодо протидії корупції та запобігання конфлікту інтересів на державній службі і надалі залишається на порядку денному.

Висновки та рекомендації

Відповідальність державних посадових осіб за порушення правил урегулювання конфлікту інтересів є міжнародним стандартом, включеним до всіх міжнародних інструментів з питань протидії корупції.

Імплементація базових принципів європейського врядування потребує не тільки їх адаптації до сучасних умов інституційних перетворень в Україні, а й наближення правового поля державної політики до стандартів Європейського Союзу та вирішення багатьох питань організаційного, фінансово-ресурсного і методологічного характеру.

Серед ключових проблем державної служби в Україні на сучасному етапі є брак механізмів реалізації тих принципів, що лежать в основі правового забезпечення діяльності цього інституту влади. Негативні чинники та тенденції функціонування системи державної служби значною мірою обумовлені недотриманням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, щодо запобігання конфлікту їхніх матеріальних та інших особистих інтересів, недопущення незаконного впливу на державних службовців під час виконання ними службових обов'язків. Актуальним питанням залишається профілактика та запобігання корупційних діянь.

Як засвідчила світова практика у сфері протидії корупції, одним із дієвих превентивних антикорупційних заходів на державній службі є врегулювання конфлікту інтересів, який у свою чергу є важливим аспектом удосконалення державної служби, реалізує принцип публічності та відкритості діяльності державних органів. Урегулювання конфлікту інтересів, будучи важливим механізмом протидії корупції, знайшло широке застосування за кордоном, однак в Україні поняття конфлікту інтересів тільки починає набувати правового змісту.

До особливостей українського законодавства на даний момент можна віднести те, що у цьому питанні воно по суті знаходиться на стадії становлення.

Хоча вже зроблені перші кроки на шляху запровадження професійної етики та запобігання конфлікту інтересів на державній службі, але комплексна законодавча база щодо врегулювання конфлікту на державній службі фактично відсутня. Прийняттям Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» було здійснено важливий внесок у вирішення цієї проблеми: у Законі закладена загальна норма, міститься визначення конфлікту інтересів. Законом встановлена «м'яка» форма заборони конфлікту інтересів – вимога «запобігання та врегулювання конфліктів інтересів». Проте без подальшої деталізації навіть ці норми залишаються декларативними.

Потребують нагального унормування також ті питання, які до цього часу не повною мірою розкриті у нормативно-правовій базі: причини та умови, що сприяють виникненню та розвитку конфлікту інтересів; перелік типових ситуацій, за яких він може виникнути; система диференційованих процедур, спрямованих на врегулювання конфлікту інтересів, конкретних методів і форм його вирішення.

Негативний вплив на формування реальної практики державного будівництва, становлення етичних стандартів державної служби мав той факт, що спроби нормативного визначення сутності та засобів урегулювання конфлікту інтересів були здійснені лише останніми роками. Однак і нині у законодавчому процесі продовжує спостерігатися відсутність комплексного підходу у регулюванні відносин державної служби, що має включати закріплення правил професійної етики, способів запобігання та усунення конфлікту інтересів, декларування доходів і видатків на державній службі. Саме ці питання завжди знаходяться у центрі уваги при формуванні антикорупційного законодавства у країнах-членах ЄС.

Отже, говорячи про подальше реформування державної служби в Україні, слід взяти до уваги передовсім положення Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (затверджена Указом Президента № 278/2004 від 05.03.2004 р.), спрямовані на удосконалення законодавства про державну службу та створення системи ефективною протидії корупції та конфлікту інтересів.

У зв'язку з цим, першочерговим завданням у сфері антикорупційної політики держави є прийняття Закону України «Про конфлікт інтересів у діяльності державних службовців», який має стати також важливим елементом реформування державної служби в Україні, спрямованим на формування професійної та неупередженої державної служби. Потреба ухвалення Закону також підтверджується позитивним досвідом застосування аналогічних нормативно-правових актів у країнах Європи, США та Канаді. Зокрема, система виявлення та запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців посідає чільне місце у справі боротьби із корупцією провідних правових систем світу.

Цей Закон повинен урегулювати коло питань, без вирішення яких положення чинного законодавства про конфлікт інтересів так і залишаться декларативними. На нашу думку, в ньому мають знайти відображення наступні моменти:

1. *розрізнення дійсного та потенційного конфлікту інтересів.* Визначення конфлікту інтересів, передбачене Законом «Про засади запобігання і протидії корупції», відповідає дійсному конфлікту. Потенційний конфлікт інтересів можна визначити відповідно до Настанов ОЕСР, як ситуацію, що виникає, коли державна посадова особа має такі приватні інтереси, в силу природи яких конфлікт інтересів з'явився би, якщо посадовій особі треба було б виконувати відповідні офіційні обов'язки у майбутньому.

Запровадження поняття потенційного конфлікту є надзвичайно важливим, адже при цьому створюються умови для здійснення заходів щодо попередження виникнення дійсного конфлікту інтересів. Потенційний конфлікт інтересів має виявлятися під час перевірки декларацій про майно, доходи і зобов'язання фінансового характеру. Встановлення його наявності дає можливість попередити не лише корупційне діяння, а й потенційний корупційний ризик.

2. *визначення приватних інтересів державного службовця,* які мають включати в себе як майнові, так і немайнові інтереси, що виникають у зв'язку з позаслужбовими відносинами.

3. задля запобігання необґрунтованих обмежень державних службовців *окреслити сферу ризиків виникнення конфлікту інтересів* (передбачити Законом випадки, за яких існуючий конфлікт інтересів може мати правові наслідки). Проект Закону «Про правила професійної етики публічних службовців» (№ 4420-1 від 14.05.2009 р.) враховував цей момент. Беручи за основу його положення, до сфери ризиків виникнення конфлікту інтересів можна віднести:
- розподіл фінансових чи матеріальних ресурсів (об'єктів права державної або комунальної власності), їх використання або розпорядження ними в інший спосіб;
 - надання чи отримання документів дозвільного характеру (дозволів, ліцензій, сертифікатів, погоджень тощо), реєстрації (крім тієї, що здійснюється у заявному порядку), надання інших адміністративних послуг;
 - кадрові рішення, внесення подань та прийняття рішень про нагородження державними нагородами та присвоєння почесних звань;
 - проведення аукціонів, конкурсних або тендерних процедур;
 - направлення на навчання або у закордонні відрядження за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів чи офіційної фінансової допомоги від іноземних держав чи міжнародних організацій;
 - реалізація контрольних або наглядових повноважень, а також здійснення оперативно-розшукової діяльності;
 - здійснення проваджень щодо притягнення фізичних чи юридичних осіб до юридичної відповідальності та вирішення спорів;
 - регуляторна діяльність.
4. *визначення комплексу заходів, що дають можливість попередити виникнення конфлікту інтересів та процедур щодо врегулювання вже наявного конфлікту.* До переліку таких заходів можуть бути віднесені наступні: відмова державного службовця від приватного інтересу, усунення держслужбовця від виконання посадових функцій в умовах конфлікту, або запровадження додаткового зовнішнього контролю за прийняттям рішень в умовах конфлікту. У даному

контексті необхідно додатково ще визначити правові механізми передачі повноважень від однієї службової особи до іншої, яка не перебуває у конфлікті інтересів, встановити коло суб'єктів і процедури зовнішнього контролю.

5. *забезпечення внутрішньовідомчого контролю* за ситуаціями навколо конфлікту інтересів шляхом створення в органах влади *спеціально уповноваженого органу (посадової особи) з питань етики державної служби* (який був би уповноважений давати висновки щодо наявності чи відсутності конфлікту). Утворення такого органу є необхідним не лише для контролю за додержанням держслужбовцями етичних вимог, але й для їх захисту у випадках, коли діючи добросовісно, вони не усвідомлюють ситуації конфлікту, або коли безпосередній керівник змушує їх діяти всупереч державним інтересам.
6. *врегулювання процедури повідомлення про конфлікт інтересів*. Зокрема, необхідно передбачити форму такого повідомлення, а також порядок його доведення до безпосереднього керівника та спеціально уповноваженого органу (посадової особи) з питань етики державної служби.
7. *чітке визначення видів відповідальності за порушення вимог цього Закону*. Без цього це буде не повноцінний інструмент протидії корупції, а ще один декларативний Закон, який не працюватиме.

Прийняття Закону «Про конфлікт інтересів у діяльності державних службовців» покращить захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з органами влади, підвищить авторитет України на міжнародній арені.

В умовах сьогодення України нагальним стає вирішення питання неефективної інституційної моделі та існуючої спеціалізації у протидії корупції. У тій ситуації з корупцією, яка склалася в Україні, *існування уповноваженого органу, що забезпечує професійну етику публічних службовців і відповідає за запобігання і протидію конфлікту інтересів*, є вкрай необхідним. Такі функції могло би виконувати *Національне антикорупційне бюро*, в якого обов'язково були б основні мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних органів: незалежність (структурна та операційна автономія інституції, а також

чітко визначені юридичний статус і повноваження органу), спеціалізація та належна професійна підготовка (наявність у його складі спеціально підготовлених кадрів з особливими знаннями та досвідом та із спеціальними повноваженнями у сфері боротьби проти корупції), адекватні ресурси (забезпечення відповідними засобами, достатніми для виконання покладених на них завдань).

При цьому слід зауважити на недоцільності прийняття спеціального закону, який визначав би правовий статус Національного антикорупційного бюро. Адже завданням законів України є регулювання певних сфер суспільних відносин, а не утворення тих чи інших органів виконавчої влади. Відтак, організаційно-структурні питання створення таких органів (у тому числі Національного бюро) мають вирішуватись правовими актами Глави держави і не можуть бути предметом законодавчого регулювання.

При визначенні правового статусу Національного бюро важливо, щоб це був незалежний уповноважений орган, що діє з метою протидії корупції та конфлікту інтересів, а не ще один правоохоронний орган, який буде дублювати повноваження інших.

Для більш ефективного вирішення проблем із попередження і запобігання конфлікту інтересів необхідно застосовувати також моральні та професійно-етичні фактори. Адже ситуація конфлікту інтересів містить і моральну складову, оскільки багато в чому вона залежить від рівня моральної культури державних службовців, від їхнього вміння ухвалювати належні моральні рішення. Моральні зобов'язання державного службовця повинні бути підкріплені чіткою правовою регламентацією його діяльності, комплексом заходів щодо попередження подібних ситуацій, їх виконання, недопущення або мінімізації шкідливих для особистості, суспільства і держави наслідків.

Законодавчі засади етичної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають базуватися на положеннях Модельного кодексу поведінки державних службовців держав-членів Ради Європи.

В Україні уже прийнято Закон «Про правила етичної поведінки», який має

стати правовою основою для кодексів / стандартів поведінки. Проте уявляється проблематичним можливість ефективного врегулювання питань, пов'язаних із етикою діяльності та запобіганням конфлікту інтересів державного службовця, за допомогою цього Закону.

З огляду на це потребує вдосконалення нормативне регулювання вимог професійної етики державних службовців, підстав та процедури притягнення до відповідальності за її порушення.

Вирішення проблеми вбачається шляхом внесення змін до чинного Закону або прийняття Кодексу поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Такий Кодекс має стати основою для спеціальних Кодексів (правил) поведінки окремих категорій державних службовців.

Кодекси поведінки для інших категорій осіб, таких як члени уряду чи публічно обрані особи, мають бути прийняті окремо у вигляді спеціальних правил, принаймні як мінімальні стандарти етики. Наприклад, обрані особи зазвичай підзвітні своєму електорату або своїй партії, проте в контексті боротьби із корупцією особливої уваги та врегулювання потребують питання імунітету, відносин із партією, суміщення посад, конфлікту інтересів тощо.

Отже, метою Кодексу має бути: 1) стимулювання високих стандартів поведінки; 2) надання допомоги в прийнятті рішень у ситуаціях моральних дилем; 3) підвищення довіри громадян. Стосовно державних службовців Кодекс повинен розглядатись як частина договору про прийом на роботу та має обов'язково підписуватись працівником. Кожен державний службовець повинен отримати копію Кодексу, практичні інструкції щодо його положень та того, як їх виконувати. Кодекс обов'язково має містити положення, що визначають підстави для притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, види дисциплінарних стягнень, порядок дисциплінарного провадження.