

4. Решетник Л.П. Відшкодування шкоди, заподіяної порушенням екологічних прав громадян: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Х., 2005. 20 с.
5. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 48. Ст. 436.
6. Про судову експертизу: Закон України від 25 лютого 1994 р. № 4038-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 28. Ст. 232.
7. Крикун О.В. Адміністративно-правовий статус учасників проваджень у справах про адміністративні правопорушення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Відкритий міжнар. ун-т розв. людини «Україна». К., 2011. 20 с.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. URL: www.duma.gov.ru.
9. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: <https://online.zakon.kz>.
10. Россинский Б.В. Административное право: учебник / Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. 927 с.

УДК 342.9

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

CONFLICT OF INTERESTS IN PUBLIC SERVICE: PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES

Задихайло О.А.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права
Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди

У статті розкрито сутність та зміст категорії «конфлікт інтересів». Проаналізовано зарубіжний, зокрема європейський, досвід правового регулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Визначено проблеми та перспективи розвитку законодавства України в цій сфері.

Ключові слова: публічна служба, запобігання корупції, конфлікт інтересів, державний службовець, приватний інтерес.

В статье раскрыта сущность и содержание категории «конфликт интересов». Проанализирован зарубежный, в частности европейский, опыт правового регулирования конфликта интересов на публичной службе. Определены проблемы и перспективы развития законодательства Украины в этой сфере.

Ключевые слова: публичная служба, предотвращение коррупции, конфликт интересов, государственный служащий, частный интерес.

The article describes the essence and content of the category «conflict of interests». The foreign, in particular European, experience of legal regulation of conflict of interests in the public service has been analyzed. The problems and perspectives of development of the legislation of Ukraine in this area are determined.

Key words: public service, prevention of corruption, conflict of interest, public servant, private interest.

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів, тобто суперечність між приватними та службовими інтересами під час виконання службових обов'язків, викликає стурбованість у багатьох країнах світу. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі розглядається в міжнародних документах як один із найважливіших механізмів протидії корупції. Необхідність визначення категорії «конфлікт інтересів», з'ясування її обсягу і змісту набуває особливого значення у світлі реформування вітчизняного законодавства у сфері державної служби, зокрема в контексті його адаптації до стандартів Європейського Союзу, а також прагнення України стати рівноправним членом міжнародного, особливо європейського, співтовариства. Введення інституту врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі зумовлене також і міжнародними зобов'язаннями України, які випливають із Конвенції ООН проти корупції. Так, відповідно до п. 4 ст. 7 «Публічний сектор» зазначеної Конвенції ООН кожна держава-учасник прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів [1]. Усе це робить необхідним вивчення та втілення в життя зарубіжного досвіду, насамперед діючих у розвинених демократичних країнах політичних, організаційних та правових механізмів запобігання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів на державній службі.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема конфлікту інтересів у системі державної служби України останнім часом

обговорюється досить активно. У працях багатьох вчених, серед яких Т.Е. Василевська, І.П. Лопушинський, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, О.Ю. Оболенський, М.І. Рудакевич, В.П. Васильєв, Н.Г. Деханова, Ю.О. Холоденко, це питання піднімається в контексті розгляду потреб подальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо.

Разом із тим слід зазначити, що на сьогодні єдиного підходу до розуміння і дотримання правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі з урахуванням євроінтеграційних вимог й досі не вироблено. Це пояснюється насамперед тим, що інститут публічної служби є відносно новим для нашої держави, а тому він і досі перебуває в процесі становлення, а отже, потребує свого подальшого дослідження і розвитку.

Тому **мета статті** полягає в тому, щоб на основі дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання конфлікту інтересів на публічній службі визначити проблеми та перспективи розвитку вітчизняного законодавства в цій сфері в умовах входження України до європейського правового простору.

Виклад основного матеріалу. Для формування більш чіткого уявлення змісту інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, насамперед, необхідно з'ясувати сутність самого терміну «конфлікт інтересів».

В європейській законодавчій практиці досить часто застосовується запропонована в Рекомендаціях Організації

економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний із приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій [2].

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 політичні стосунки» [3].

У чеському законі про конфлікт інтересів зазначається, що будь-який конфлікт між приватними інтересами службовця та інтересами, які він зобов'язаний захищати у зв'язку з призначенням на посаду, і є конфліктом інтересів на державній службі (Закон про конфлікт інтересів, § 3 п. 1) [4].

Відповідно до п. 2 ст. 2 Хорватського «Закону про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень» під поняттям «конфлікт інтересів» розуміється ситуація, в якій службовець має приватний інтерес, що суперечить публічному інтересу, або його приватний інтерес впливає чи може вплинути на його безсторонність у процесі здійснення службових повноважень [5].

Визначення конфлікту інтересів дається також у п. 5 ст. 1 Закону Латвії «Про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб», відповідно до якого конфлікт інтересів – це ситуація, в якій у процесі виконання службових обов'язків службовець повинен прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення чи вчинити інші дії, пов'язані з виконанням його повноважень по службі, які впливають або можуть вплинути на приватні та фінансові інтереси цього службовця, його родичів або сторін, пов'язаних із службовцем діловими відносинами (business relations) [6].

На основі зазначеного головними характеристиками конфлікту інтересів є такі:

- 1) загроза об'єктивності державного службовця під час виконання ним посадових обов'язків;
- 2) суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;
- 3) можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів державного службовця, то з-поміж них можна виділити такі:

- 1) невисокий моральний рівень конкретного державного службовця;
- 2) наявність у службовій діяльності (посадових функціях) сфер, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;
- 3) недосконала система звітності, контролю й аудиту діяльності;
- 4) відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів [7].

У вітчизняному законодавстві «конфлікт інтересів» вперше згадується в Загальних правилах поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 року. Згідно з п. 21 цього акта державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів випливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків [8].

Законодавче визначення конфлікту інтересів було закріплено в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. Відповідно до зазначеного Закону конфлікт інтересів – це 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 [9].

На відміну від попереднього Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», чинний Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. №1700-184 виділяє два види конфлікту інтересів:

1) потенційний конфлікт інтересів, тобто наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень;

2) реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

При цьому під приватним інтересом в Законі розуміється будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, в тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, в тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [10].

Однак попри те, що термін «конфлікт інтересів» має чітке визначення, закріплене в законодавстві України, врегулювання конфлікту інтересів з практичної точки зору уявляється досить проблематичним. На сьогоднішнє право регулювання конфлікту інтересів в Україні має багато прогалин. Зокрема, чинним законодавством практично не врегульовано питання забезпечення виключення впливу особистих (приватних) інтересів публічних службовців на прийняття рішень або вчинення дій у процесі їхньої службової діяльності, а законодавчо встановлений механізм запобігання та врегулювання конфлікту визначений в загальних рисах, що не дозволяє застосовувати його безпосередньо, без додаткового врегулювання підзаконними актами, не вироблений механізм обмеження або відмови від особистих інтересів, здатних призвести до конфлікту інтересів, шляхом відмови від отримання доходів, вигоди, подарунків, передачі акцій, цінних паперів, часток участі в статутних капіталах організацій в довірі управління у встановленому порядку, відсутні критерії оцінки ефективності вирішення конфлікту з метою виключення його повторення, не налагоджена система навчання державних і муніципальних службовців поведінки в умовах конфлікту інтересів.

Неврегульованість зазначених питань на законодавчому рівні є однією з перешкод у забезпеченні об'єктивності та неупередженості діяльності публічних службовців, що не дозволяє ефективно запобігати проявам корупції на публічній службі.

Між іншим в усьому світі відбувається трансформація підходів щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Традиційний підхід, який був спрямований, насамперед, на усунення наслідків конфлікту інтересів поступово замінюється на попереджувальний, спрямований на профілактику конфлікту інтересів на державній службі. При цьому акцент робиться не на контролі та відповідальності за порушення законодавства в цій сфері, а на встановленні чітких правил поведінки і виявленні та усуненні потенційної загрози виникнення конфлікту інтересів за допомогою попереджувальних заходів.

Тому на сьогодні, на наш погляд, нагальною є потреба в прийнятті спеціального Закону «Про запобігання конфлікту інтересів на публічній службі». Необхідність ухвалення Закону зумовлена важливістю розробки системи правових засобів, спрямованих на усунення причин та умов, що призводять до вчинення корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності. Сучасне українське законодавство таких засобів практично не містить, що суттєво ускладнює діяльність щодо попередження відповідних правопорушень. Потреба ухвалення зазначеного Закону також підтверджується позитивним досвідом застосування схожих нормативно-правових актів у країнах Європи, США та Канаді. Так, окремі Закони у сфері врегулювання конфлікту інтересів існують в Чехії («Закон про конфлікт інтересів») [11], Латвії («Про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб») [12], Молдові («Про конфлікт інтересів») [13], Хорватії («Про запобігання конфлікту інтересів») [14] та інших країнах.

Висновки. З урахуванням вищевказаного можна дійти висновку, що важливою передумовою запобігання

поширенню корупції в системі органів державної влади є запровадження правових засобів, спрямованих на усунення причин та умов, що призводять до корупційних правопорушень. При цьому значна роль у системі відповідних правових засобів відводиться запобігання та врегулюванню конфлікту інтересів. Акцентуючи увагу на необхідності адаптації вітчизняного законодавства про публічну службу до європейських та світових стандартів, слід враховувати історичні та культурні особливості нашої держави, адже різноманітність досвіду успішних європейських країн, які суттєво відрізняються в економічному, політичному й соціальному аспектах, додатково ускладнює вибір універсальної моделі врегулювання конфлікту інтересів для її втілення в Україні. Разом із тим прагнення України стати рівноправним членом міжнародного, особливо європейського, співтовариства вимагає здійснення реформування вітчизняного законодавства у цій сфері. Таким чином, проблема вирішення конфлікту інтересів у системі публічної служби потребує новітньої нормативно-правової бази з урахуванням досвіду провідних європейських країн у вирішенні цього питання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 49. Ст. 2048.
2. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>.
3. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352.
4. Ostrřetuzájmu. URL: <http://www.msmt.cz>.
5. O sprječavanju sukoba interesa. URL: <http://www.zakon.hr>.
6. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц: Закон від 10.05.2002 г. URL: <http://www.knab.gov>.
7. Васильев В.П. Государственное управление: учеб. пособ. М.: Дело и Сервис, 2009. С. 139.
8. Загальні правила поведінки державного службовця. Офіційний вісник України. 2000. № 45. Ст. 1971.
9. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. Відомості Верховної Ради України. 2011 р. № 40. Ст. 404.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 205.
11. O střetu zájmů : zákon č. 159/2006 Sb. URL: http://www.msmt.cz/uploads/Registr_oznameni/zak_159_2006Sb_o_stretu_zajmu_ve_zneni_zak_216_2008Sb.pdf.
12. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц: Закон от 10 мая 2002 г. URL: http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf.
13. О конфликте интересов : закон от 15 февраля 2008 г. № 16. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327989&lang=2>.
14. O sprječavanju sukoba interesa: zakon. URL: <http://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>.