

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

О. В. ТОКАР-ОСТАПЕНКО

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

Аналітична доповідь

Київ 2013

УДК 35.08:316.485.6
Т 51

*За повного або часткового відтворення матеріалів цієї публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автор:

О. В. Токар-Остапенко

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Токар-Остапенко О. В.

Т 51 Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. / О. В. Токар-Остапенко. – К. : НІСД, 2013. – 48 с.

ISBN 978-966-554-201-8

Розглянуто особливості врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в зарубіжних країнах. Проаналізовано вітчизняний досвід урегулювання ситуацій довкола конфлікту інтересів, визначено основні проблеми у цій сфері, які перешкоджають реальній адаптації до умов Європейського співтовариства та потребують вирішення, надано практичні рекомендації.

ISBN 978-966-554-201-8

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2013

Зміст

Вступ	4
1. Європейські стандарти та передова практика щодо запобігання конфлікту інтересів на державній службі	5
1.1. Правове регулювання	5
1.2. Визначення поняття конфлікту інтересів	7
1.3. Формування системи політики	9
1.4. Механізми вирішення проблеми конфлікту інтересів	11
1.5. Інституційні інструменти для виявлення та розслідування конфлікту інтересів	13
2. Законодавче регулювання та практика щодо конфлікту інтересів державних службовців в Україні	16
2.1. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі як важливий напрям адміністративної реформи в Україні	16
2.2. Найефективніші міжнародні практики: рекомендації для України	18
2.3. Законодавче забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі в Україні	21
2.3.1. <i>Чинне законодавство України, яке регулює питання конфлікту інтересів</i>	21
2.3.2. <i>Особливості врегулювання конфлікту інтересів відповідно до чинного законодавства</i>	24
2.3.3. <i>Законодавчі ініціативи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі</i>	31
2.4. Інституційна база врегулювання конфлікту інтересів	36
Висновки та рекомендації	41

Вступ

Державна служба є особливим владним інститутом, що здійснює функції державного управління з підготовки та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається здійснення державної політики. Специфіка державної служби створює можливості для існування суперечливих інтересів індивіда, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє 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 задля запобігання та протидії ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху.

Питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі України останнім часом обговорюється досить активно. З-поміж причин зростаючої уваги до врегулювання ситуацій довкола конфліктів інтересів можна виділити такі:

- 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 й суспільству (готовності та здатності уявляти себе на службі «не володарями», а «слугами» і розпорядниками загальних громадянських і державних інтересів та відповідним чином підпорядковувати їм свої приватні інтереси й 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 і правових механізмів запобігання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів на державній службі. З досвіду міжнародних партнерів, зокрема країн Східної та Західної Європи, беруть початок і т.зв. європейські та міжнародні стандарти, і найбільш ефективні практики щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців.

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

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

Конфлікти інтересів і в державному, і у приватному секторах непокоять громадськість багатьох країн 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 другого, виникли нові форми відносин, які приводять до більш тісних форм співробітництва. Така тенденція спричиняє появу 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 у приватну компанію, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, що має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює²), що своєю чергою змушує органи державної влади вживати заходи, необхідні для забезпечення доброчесності та об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень, системи державного управління загалом.

Ситуації, виникнення яких спричиняють нерегульовані (невирішені) конфлікти інтересів, у розвинених демократичних країнах уже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства, а різноманітність підходів до їх урегулювання відбиває 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. Так, у деяких європейських державах ухвалено *спеціальні закони* про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія та Чехія (закони 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

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

² *Настанови* ОЕСР щодо регулювання конфлікту інтересів на державній службі // Policy Brief. – 2007. – Червень. – С. 2.

країнах проблема конфлікту інтересів урегулюється *законом про державну службу* (наприклад у Польщі (закони про обмеження участі у підприємницькій діяльності осіб, що виконують публічні функції, та про публічну службу), Австрії та Греції (кодекси публічної служби), Ісландії (закон про публічну адміністрацію)³.

Водночас 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 – «Модельному кодексі 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 обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь 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. Крім того, в Рекомендації наголошується, що кодекси поведінки державних службовців мають чітко визначати норми доброчесності й поведінки, яких повинні дотримуватися державні службовці; допомагати їм у дотриманні цих норм; інформувати широку громадськість про те, якої поведінки слід очікувати від державних службовців.

Крім того, відповідно до приписів ч. 2 ст. 8 **Конвенції ООН проти корупції** (від 31 жовтня 2003 р.) кожна держава-учасниця прагне застосовувати в межах своїх інституційних і правових систем кодекси або стандарти поведінки для правильного, добросовісного й належного виконання державних функцій⁵.

Проведене Міністерством фінансів Фінляндії **Всебічне дослідження етики державної служби у країнах-членах ЄС** засвідчило, що нормативно-правові документи з етики існували у всіх країнах ЄС станом на 2007 р. або перебували на стадії розроблення. Серед таких документів були декларації

³ *Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції* : технічний документ. – С. 6 [Електронний ресурс]. – 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?sessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352

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

цінностей, кодекси етики, кодекси поведінки, настанови щодо належної адміністративної поведінки⁶.

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

Крім того, Рада Організації економічного співробітництва й розвитку (*далі* – ОЕСР), беручи до уваги зростаюче занепокоєння громадськості та посилаючись на свою Рекомендацію «Вдосконалення етики поведінки на державній службі» (зокрема, на сьомий принцип, у якому зазначено, що мають 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. Вони вперше пропонували загальні міжнародні стандарти з метою допомоги урядам країн у перегляді й модернізації своєї політики з врегулювання конфлікту інтересів у державному секторі відповідно до належної практики країн-членів ОЕСР. Зазначені настанови ґрунтувалися 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 в більшості країн правова категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними й суспільними інтересами. Понад те, відслідкувати ці межі досить складно, тому нормативні

⁶ Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні – УРАС. 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/uras/344-URAS-TP-CodeEthics_Ukr.pdf

⁷ Україна розпочала співпрацю з ОЕСР у 1997 р. У 2003 р. Урядом України створено міжвідомчу Координаційну раду у зв'язках з ОЕСР. У лютому 2013 р. 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* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

акти різних держав стосовно характеру та складу конфлікту інтересів суттєво різняться один від одного.

У європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована в Рекомендаціях 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*⁹. Таке визначення конфлікту інтересів відображене в законах Чехії (про конфлікт інтересів – § 3 п. 1¹⁰), Латвії (про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб – п. 5 ст. 1¹¹), Молдови (про конфлікт інтересів – ст. 2¹²), Хорватії (про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень – п. 2 ст. 2¹³), Російської Федерації (про муніципальну службу в Російській Федерації – ст. 14.1¹⁴).

Необхідно також зазначити, що в Рекомендаціях ОЕСР у межах загального поняття конфлікту інтересів увага акцентується на існуванні не лише ситуації *фактичного* конфлікту між інтересами державного посадовця як приватної особи-громадянина та його обов'язком як державної посадової особи, а й 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 фактично негативного впливу немає (або не може бути).

Потенційний конфлікт інтересів може бути в тих випадках, коли посадова особа має особисті 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 службо-

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

¹⁰ O střetu zájmů : zákon č. 159/2006 Sb [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.msmt.cz/uploads/Registr_oznameni/zak_159_2006Sb_o_stretu_zajmu_ve_zneni_zak_216_2008Sb.pdf

¹¹ O předotvracení konfliktu zájmů : zákon č. 159/2006 Sb [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf

¹² O konfliktu zájmů : zákon č. 159/2006 Sb [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327989&lang=2>

¹³ O sprječavanju sukoba interesa : zakon [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>

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

вєць 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 стосунки¹⁵.

На основі зазначеного головними характеристиками конфлікту інтересів є такі:

- загроза об'єктивності державного службовця під час виконання 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 з-поміж них можна виділити такі:

- невисокий моральний рівень конкретного державного службовця;
- наявність у службовій діяльності (посадових функціях) сфер, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;
- недосконала система звітності, контролю й аудиту діяльності;
- відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів¹⁶.

1.3. Формування системи політики

Основою конфлікту інтересів є конфлікт між законом та особою зацікавленістю, між етично правильним та етично неправильним з погляду суспільної моралі, професійної етики. Конфлікт інтересів є внутрішньо-особистісним конфліктом державного службовця, що виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою з порушенням норм професійної етики.

Зазвичай наслідком конфлікту інтересів є отримання державним службовцем вигоди особисто для себе чи своєї родини усупереч інтересам держави. Саме цей момент є головним при визначенні поняття корупції, тому часто конфлікт інтересів ототожнюється з нею. Однак конфлікт інтересів і корупція не тотожні. Іноді конфлікт інтересів може існувати за відсутності корупції, й 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

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 *Васильєв В. П.* Государственное управление : учеб. пособ. / В. П. Васильєв, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. – М. : Дело и Сервис, 2009. – С. 139.

попередження конфліктів інтересів часто розглядається як складник ширшої політики щодо попередження та боротьби з корупцією.

Результати порівняльного дослідження, відображені у Документі *SIGMA*¹⁷ № 36 «**Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд**»¹⁸, засвідчують, що у європейських країнах (передусім у країнах ЄС) національні програми запобігання конфлікту інтересів розроблялися в межах одного з двох підходів:

- програми запобігання конфлікту інтересів є частиною стратегії запобігання та протидії корупції;
- програми запобігання конфлікту інтересів є складником стратегії гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки в державному секторі.

Перший підхід став загальноприйнятою практикою в «нових» країнах-членах ЄС (набули членства 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 і просування демократії, а з другого – частиною виявлення й розслідування корупційних злочинів, оскільки певні документи (наприклад, декларація про доходи або про майно членів сім'ї) можуть надати істотну допомогу у виявленні корупційних правопорушень.

Крім 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 провідних державних сферах. Країни-члени ОЕСР розробили окремі політики з урегулювання конфлікту інтересів для зазначених категорій. Загалом, що вищою є посада, то більш жорсткою є політика і більш високі висуваються вимоги щодо прозорості (наприклад, обов'язок посадових осіб цих категорій надавати інформацію про свої фінансові надходження, обов'язково також оприлюднювати цю інформацію).

Очевидно, що ефективна політика з урегулювання конфлікту інтересів має підтримувати рівновагу між державними інтересами, захищаючи доброчесність 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 доброчесності при прийнятті рішень на державному рівні. Загалом цього можна досягти способом:

¹⁷ SIGMA – спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу, яка фінансується переважно 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>

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

Під час урегулювання ситуацій конфлікту інтересів з метою підтримання довіри до державних інституцій державні службовці повинні дотримуватися *чотирьох головних принципів*:

- служіння суспільним інтересам;
- забезпечення прозорості та громадського аналізу;
- посилення персональної відповідальності;
- розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів.

Таким чином, головними настановами з управління конфліктом інтересів є такі:

- виявлення відповідних ситуацій конфлікту інтересів;
- запровадження процедури виявлення, управління й урегулювання ситуації конфлікту інтересів;
- демонстрування лідерства;
- розвиток партнерства із працівниками;
- забезпечення дотримання політики з урегулювання конфлікту інтересів;
- ініціювання партнерства з діловим і некомерційним секторами на новій основі¹⁹.

1.4. Механізми вирішення проблеми конфлікту інтересів

Крім того, що в більшості країн Європейського Союзу було ухвалено спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, протягом останніх років також було здійснено низку інших важливих кроків, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів на державній службі: створено спеціалізовані антикорупційні органи, упроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи й інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання тощо.

Європейський досвід засвідчує, що узгоджені системні зусилля з вирішення ситуацій конфлікту інтересів вкладаються в межі трьох стратегій:

¹⁹ *Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

- виявлення (у т.ч. потенційного) конфлікту інтересів;
- попередження виникнення конфлікту інтересів;
- запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів.

Виявлення конфлікту інтересів на державній службі може здійснюватися за допомогою аналізу:

- інформації, що надається державним службовцем про себе відповідно до вимог законодавства про державну службу;
- особистих заяв державного службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог законодавства;
- заяв третіх осіб, у т.ч. тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій державного службовця, пов'язаних із конфліктом інтересів.

Попередження виникнення конфлікту інтересів може бути реалізовано у спосіб встановлення заборони займатися певними видами діяльності; дозвільного порядку заняття певними видами діяльності; обов'язкового повідомлення про заняття певними видами діяльності.

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

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

- обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад);
- декларування особистих доходів;
- декларування сімейних доходів;
- декларування особистого майна;
- декларування сімейного майна;
- декларування подарунків;
- декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями;
- декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень;
- безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації;
- публічне розкриття декларацій про доходи та майно;
- обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень);
- обмеження та контроль за подарунками та іншими формами пільг;
- обмеження та 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 може спричинити конфлікт.

1.5. Інституційні інструменти для виявлення та розслідування конфлікту інтересів

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

Підписані останнім часом міжнародні договори вимагають від держав-учасниць заснування *спеціалізованих органів із 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, в 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»²⁰. Конвенція у ст. 36 вимагає наявності двох типів спеціалізованих інституцій:

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

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 та адекватні ресурси.

Незалежність спеціалізованого органу означає насамперед захист від неправомірного політичного впливу, а її рівень залежить від конкретних завдань, які виконує орган, та 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 має призводити до відсутності підзвітності – у своїй діяльності антикорупційні служби мають дотримуватися прин-

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

ципів 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. Крім того, важливими чинниками забезпечення ефективної роботи цих органів є між-відомча співпраця, взаємодія із громадянським суспільством і бізнесом.

Спеціалізація антикорупційних органів передбачає наявність у їх складі спеціально підготовлених кадрів з особливими знаннями й досвідом та зі 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 забезпечуватися завдяки і створенню нового спеціалізованого органу, і призначенню 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 приводить до зниження рівня корупції, адже для забезпечення ефективної діяльності вони повинні мати у своєму розпорядженні всі 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 їх структурної, операційної та фінансової автономії.

Водночас міжнародні стандарти не передбачають ані порядку створення та організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу, ані певної максимально ефективної або універсальної моделі такого органу.

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції до важливих функцій із запобігання корупції належать такі: запобігання конфліктові інтересів,

²¹ У країнах-членах ОЕСР на рівні існуючих державних установ і 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>

майнові декларації, забезпечення етики та прозорості державної служби, попередження відмивання грошей і фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів. У багатьох країнах чимало цих функцій здійснюється в межах уже існуючих органів (органами контролю та аудиту, інститутом омбудсмена, органами виконавчої влади, комісіями з етики та запобігання конфліктів 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 із питань конфлікту інтересів у Іспанії²³.

Незважаючи на те, що в низці країн Європи *спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль* за дотриманням усіх обмежень щодо конфлікту інтересів, відсутні, існують *органи, які забезпечують дієвість окремих механізмів запобігання конфліктам інтересів*. Прикладом таких держав може бути Франція, у якій Комісія із 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 покладено 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 й такі держави (зокрема Польща, Угорщина, Німеччина), у яких узагалі *відсутні будь-які органи, що здійснюють моніторинг конфлікту інтересів*. Головну роль у здійсненні відповідних функцій відіграють *громадський і внутрішньовідомчий контроль*, який, відповідно, здійснюється неурядовими громадськими організаціями, ЗМІ та керівниками відповідних органів державної влади²⁴.

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

²⁴ *Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції*: технічний документ. – С. 9-10 [Електронний ресурс]. – 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>

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

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

Упродовж останніх років перед Україною виникають 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 інституту державної служби України, її адаптації до норм і стандартів Європейського Союзу.

Головним управлінням державної служби України (далі – Головдержслужби)²⁵ було підготовлено пропозиції за першочерговими напрямами проведення адміністративної реформи, основою яких стали рішення, ухвалені Урядом упродовж 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 від 29 липня 2005 р. № 189).

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 й політичної нейтральності.

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

- модернізація системи центральних органів виконавчої влади;
- модернізація системи державної служби;
- професійний розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;

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.

- розвиток вищого корпусу державної служби;
- *регулювання конфлікту інтересів і запобігання корупції*;
- упровадження електронного урядування²⁶.

Очевидно, що одним із визначальних напрямів реформування державної служби в Україні на сьогодні є врегулювання конфлікту інтересів і запобігання корупції. У **Роз'ясненні Міністерства юстиції України** від 12 квітня 2011 р. **«Корупційні ризики в діяльності державних службовців»**²⁷ за поширеністю корупційні ризики у діяльності державних службовців порядку визначені таким чином:

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

У проекті **Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012–2016 роки**²⁸ одним із першочергових завдань є врегулювання конфлікту інтересів і запобігання проявам корупції на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування (у прийнятій Концепції про це вже не йшлося). Крім того, за напрямом розвитку системи державної служби та служби в органах місцевого самоврядування проектом Концепції передбачалося вивчення й узагальнення ліпших європейських і світових практик щодо розвитку державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, розроблення рекомендацій стосовно вдосконалення служби з урахуванням провідного іноземного досвіду; вирішення питання залучення ліпших європейських і світових практик під час розроблення нормативно-правових актів та їх подальшої імплементації.

Пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні закріплено Президентом України у **Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки**²⁹, якою визначено способи й засоби професіоналізації державної служби. Одним із напрямів Стратегії є розроблення й затвердження заходів щодо мінімізації можливості виникнення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення.

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

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

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

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

Зазначене дає змогу дійти висновку, що важливою передумовою забезпечення належного врядування та 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 запобіганням та врегулюванню конфлікту інтересів.

Крім того, 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 й соціальному планах, додатково ускладнює вибір моделі врегулювання конфлікту інтересів для здійснення прямих інституційних запозичень. Разом з тим прагнення до більш тісної взаємодії з країнами ЄС актуалізує потребу здійснення реформ в Україні у спосіб, уже апробований об'єднаною Європою.

2.2. Найефективніші міжнародні практики: рекомендації для України

Важливою платформою співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції є Організація економічного та соціального розвитку (*далі* – ОЕСР), зокрема її *Антикорупційна мережа для Східної Європи та Центральної Азії*. У межах 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 й Центральної Азії ОЕСР, основними принципами якого є розвиток ефективної та прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом і забезпечення чесності в бізнесі, підтримка активної участі громадськості в реформах.

З-поміж конкретних рекомендацій щодо виконання Україною Стамбульського плану дій важливо виділити з 15-ої по 17-ту, в яких пропонується:

- поліпшити механізм обов'язкового декларування майна вищими посадовими особами усіх гілок влади, а також прийняти законодавство про конфлікт інтересів, що поширюватиметься на членів парламенту й буде відкритим для громадськості;
- передбачити, що реалізація цих положень покладатиметься на незалежний орган, можливо, підпорядкований Антикорупційному комітету парламенту;
- оновити й розповсюдити Кодекс поведінки або інші схожі правила для публічних службовців;

- підготувати й розповсюдити комплексний практичний посібник для публічних службовців із питань корупції, конфлікту інтересів, етичних стандартів, санкцій і повідомлення про корупцію;

- 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, який, зокрема, зачіпає питання і конфлікту інтересів, і правил етичної поведінки, а також містить щодо останніх чіткі рекомендації (рекомендації 1.6, 3.2).

Щодо конфлікту інтересів Україні рекомендується запровадити сучасне законодавство без подальшого зволікання, яке має містити визначення конфлікту інтересів відповідно до найефективнішої світової практики й передбачати ясний та ефективний набір обмежень, а також дієвий і 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:

- зміцнити можливості й забезпечити стабільність нещодавно створених органів з координування антикорупційної політики, у т.ч. Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики; уточнити їхні функції та забезпечити адекватні ресурси для їх роботи;

- забезпечити ефективну координацію та співпрацю між різноманітними органами у сфері антикорупційної політики, такими як Урядовий уповноважений, Бюро, Міністерство юстиції, профільний комітет парламенту й Адміністрація Президента;

- розглянути питання перетворення посади Урядового уповноваженого в автономну інституцію, окрему від Секретаріату Кабінету Міністрів, з необхідним рівнем незалежності й достатніми ресурсами (фінансовими, кадровими тощо) для ефективного здійснення функцій задля виконання вимоги відповідно до ст. 6 Конвенції ООН проти корупції;

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

• утворити структурні підрозділи з питань дисциплінарних заходів та управління питаннями конфлікту інтересів³¹.

Після створення законодавчих основ пропонується розробити інструкції з питання конфлікту інтересів і провести навчання державних службовців. Відповідна рекомендація міститься і щодо правил етичної поведінки: розробити заходи й правила державного управління, які активно сприятимуть і підтримуватимуть найвищий рівень професіоналізму й доброчесності публічної служби завдяки поширенню кодексів поведінки та забезпеченню відповідного навчання, підготовки й нагляду за службовцями задля того, щоб вони розуміли та застосовували ці кодекси.

У зв'язку з набуттям для України чинності Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією із 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 в межах 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 й 2-го раундів оцінювання України, зокрема, було рекомендовано ухвалити чіткі правила для всіх службовців публічної сфери щодо інформування про підозри у вчиненні корупційних діянь і запровадити захист від негативних наслідків осіб, які добросовісно інформують про такі випадки; створити **Модельний кодекс поведінки (етики) державних службовців**.

Кодекс мав би поліпшити обізнаність державних службовців з 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, що встановлюють їхні права та обов'язки, є вкрай необхідними, оскільки дають змогу не лише карати державних службовців, а й захистити їх.

Відповідно до світових стандартів, зокрема *Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи* (Рекомендація № R (2000) 10 щодо кодексів поведінки державних службовців), Кодекс поведінки державних службовців має заповнити прогалину між абстрактними приписами законодавства (є загальними принципами поведінки) та конкретними рекомендаціями та прави-

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

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

лами поведінки в можливих повсякденних ситуаціях. Він має зменшувати ступінь невпевненості й давати поради щодо того, куди повинен звертатися працівник при виникненні такої складної ситуації.

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 й актами внутрішнього законодавства.

Конституція та закони України встановлюють певні правила поведінки для посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у т.ч. і 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 й 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 і 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 й творчої (ч. 2 ст. 42, ч. 2-3 ст. 78, ч. 4 ст. 103, ч. 1 ст. 120, ч. 2 ст. 127 Конституції України).

Крім 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:

- *закони України:* «Про державну службу» (не містить визначення поняття конфлікту інтересів, проте містить норми, 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», містить суттєві запобіжні заходи до здійснення різних зловживань владою, перевишень службових повноважень та інших корупційних правопорушень);

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

- *Кодекс України про адміністративні правопорушення* (встановлено 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:

- *постанови Верховної Ради України* («Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки»);

- *акти Президента України* (укази «Про стратегію реформування системи державної служби в Україні», «Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні» (передбачалося, що необхідно вдосконалити 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»);

- *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 в конкурсі не допускаються особи, які в 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 (інспекції) у сфері державного фінансового контролю за декларуванням доходів і видатків», «Про затвердження Положення про роботу з кадрами в центральних і місцевих органах виконавчої влади»);

- *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 і способи врегулювання конфлікту інтересів);

- *ратифіковані Верховною Радою України міжнародні документи* (Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи про статус публічних державних службовців у 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, одним з найважливіших напрямів реалізації адміністративної реформи³⁶. У цьому сенсі йдеться не лише про внесення змін до вже чинного

³³ Конвенцію ратифіковано Україною (Закон від 18.10.2006 р. № 251-V).

³⁴ Конвенцію ратифіковано Україною (Закон від 16.03.2005 р. № 2476-IV).

³⁵ Конвенцію ратифіковано Україною (Закон від 18.10.2006 р. № 252-V).

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

законодавства, а й про ухвалення нових законів, які б, ураховуючи всі недоліки попередніх, відповідали тим сучасним вимогам, що висуваються і до державної служби загалом, 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 розроблялася в межах стратегії запобігання та протидії корупції, а з другого – вона є складником політики гарантування й підвищення етичних стандартів професійної поведінки державних службовців. Цей підхід досить чітко відображений у вітчизняному законодавстві: одні нормативно-правові акти щодо врегулювання конфлікту інтересів є важливими засобами підтримання моральної чистоти державної служби, інші – частиною антикорупційного законодавства.

Про запровадження врегулювання конфлікту інтересів як специфічного засобу протидії корупції в різних сферах державної служби можна говорити лише з моменту ухвалення антикорупційних законів «Про засади запобігання та протидії корупції» (від 11 червня 2009 р. і 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 липня 2011 р.) увібрав найліпші напрацювання і попередніх антикорупційних законів, і нові, що 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 обіймання посад, пов'язаних з 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 т.ч. за кордоном);
- передбачив урегулювання 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 й інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг і провадження інших видів діяльності, пов'язаних з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок і способи 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 й 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. уперше в українському законодавстві було закріплено й визначено поняття конфлікту інтересів, однак ст. 12 (у чинній редакції³⁷ – ст. 14) цього Закону лише рамково визначає способи врегулювання конфлікту інтересів:

- 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 і невідкладно у письмовій формі повідомити безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів;

- ч. 2 цієї статті передбачається, що порядок і способи врегулювання конфлікту інтересів мають визначатися відповідними законами й іншими нормативно-правовими актами.

Верховною Радою України 14 травня 2013 р. було ухвалено **Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики»** № 224-VII³⁸, що набрав чинності 9 червня 2013 р. З-поміж найважливіших змін стосовно врегулювання конфлікту інтересів державних службовців варто виділити такі:

- *удосконалення понятійного апарату* (ст. 1). Згідно з новою редакцією конфлікт інтересів визначено як суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повно-

³⁷ *Про засади запобігання і протидії корупції* : закон України № 3206-VI від 7.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>

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

важеннями, 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. Отже, особистий інтерес може мати і майновий, 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.;

- *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, що цілком узгоджується з положеннями ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20 Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією щодо забезпечення спеціалізації правоохоронців, які здійснюють заходи з боротьби проти корупції. Понад те, це дасть змогу забезпечити виконання Україною рекомендації, наданої в межах оцінки реалізації Стамбульського плану дій по боротьбі з корупцією, щодо скорочення кількості правоохоронних органів, представники яких уповноважені складати протоколи про адміністративні корупційні правопорушення;

- *конкретизація антикорупційних обмежень* (ст. 6–10). Передусім ідеться про обмеження щодо сумісництва з іншими видами діяльності. Згідно із внесеними змінами особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не дозволяється займатися викладацькою, науковою і творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою зі спорту на постійній основі.

Перелік суб'єктів, з якими особам, що 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, з-поміж інших, на осіб, які працюють у сфері соціального захисту;

- *удосконалення механізму проведення спеціальної перевірки* (ст. 11). Передбачено спрощений механізм отримання інформації про результати спецперевірки в разі, якщо така перевірка проводилася стосовно особи. Це дасть змогу мати додаткову інформацію про кандидата, запобігаючи виникненню конфлікту інтересів у випадку його призначення (обрання);

- *удосконалення системи фінансового контролю* (ст. 12, Додаток до Закону). Деталізовано форму декларації, що дасть змогу виявляти за результатами її вивчення конфлікт інтересів;

• *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 чимало спірних ситуацій щодо того, у якій формі має здійснюватися таке повідомлення).

Упроваджено 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 запроваджено відповідний контроль, який здійснюватиметься в 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 врегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців і 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.

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

• *розширення гарантій захисту осіб, які надають допомогу в запобіганні та протидії корупції* (ст. 20).

Внесені зміни передбачають більш широкі, порівняно з наявними до цього у законодавстві, гарантії захисту осіб, які повідомили про порушення вимог Закону іншою особою, що полягають у забороні звільнення чи примусу до звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності зазначених осіб чи вжиття до них з боку керівника або роботодавця інших негативних заходів впливу (переведення, атестація, зміна умов праці тощо) у зв'язку з таким їх повідомленням³⁹.

Варто підкреслити, що в контексті політики забезпечення етичних стандартів професійної поведінки державних службовців, порядок і способи врегулювання конфлікту інтересів законодавством уперше були визначені у 2010 р., коли наказом Головного управління державної служби України були затверджені **Загальні правила поведінки державного служ-**

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

бовця⁴⁰. Відповідно до п. 3.1 Загальних правил державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходи 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 в Загальних правилах ідеться *не лише про реальний (уже існуючий) конфлікт, але і про уявний (потенційний) конфлікт інтересів*, тобто про ситуацію, що створює підозру в 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 за наявності конфлікту інтересів) (п. 3.5);
- рекомендація державному службовцеві позбутися приватного інтересу, із приводу якого може виникнути конфлікт інтересів (п. 3.7);
- у випадку неможливості усунення конфлікту інтересів у спосіб заміщення державного службовця іншою особою, контроль за рішенням, що приймається цим державним службовцем (п. 3.8).

У травні 2012 р. було ухвалено **Закон України «Про правила етичної поведінки»**, дія якого поширюється на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. В основі Закону – Міжнародний кодекс поведінки посадових осіб і Модельний кодекс поведінки державних службовців, рекомендований державам-членам Комітетом Міністрів Ради Європи (Рекомендація № R (2000) 10)⁴¹.

Вагомим кроком у розвитку законодавства про запобігання конфлікту інтересів стало закріплення таких правил етичної поведінки державних службовців, як *пріоритет інтересів* (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, представляючи інтереси держави чи територіальної громади у відносинах з іншими особами,

⁴⁰ *Загальні правила поведінки державного службовця, затверджено Наказом Головного управління державної служби України від 4.08.2010 р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>*

⁴¹ *Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, прийнята Комітетом міністрів на 106 сесії 11.05.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352*

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 функцій держави або місцевого самоврядування в 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 в Законі «Про правила етичної поведінки» уперше законодавчо було визначено термін «*особисті інтереси*» як будь-які інтереси особи, зумовлені особистими, родинними, дружніми чи будь-якими іншими позаслужбовими стосунками з іншими особами, у т.ч. особисті майнові й немайнові інтереси, а також ті, що виникають у зв'язку із 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**:

- назва 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;

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

- є лише одна стаття (ст. 15), присвячена врегулюванню конфлікту інтересів, яка визначає, що його потрібно усувати, однак положення, які б мали конкретизувати форми усунення конфлікту інтересів, – відсутні;

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

- чимало питань, які пропонується врегулювати, належать до сфери професійної моралі окремих категорій осіб, уповноважених виконувати функції держави, і вирішуються ними самостійно у самоврядний спосіб;

- значна кількість положень проекту закріплює вимоги морально-етичного змісту («дотримуватися загальноприйнятих етичних норм поведінки», «діяти толерантно», «діяти об'єктивно», «всіляко сприяти зміцненню впевненості громадян у чесності, безпристрасності й ефективності влади» тощо), що викликає сумніви в доцільності закріплення їх (норм) на рівні закону. Адже Модельний кодекс передбачає прийняття відповідних національних кодексів на рівні підзаконних актів;

- об'єктивна оцінка відповідності поведінки посадової особи цим критеріям є досить складною. Саме тому в країнах, де прийнято кодекси поведінки, створені й діють органи, наділені правом розглядати справи щодо порушення положень цих кодексів. Зважаючи на зміст 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;

- Закон містить переважно норми-декларації, через що більшість його положень не матимуть практичного застосування, оскільки не визначено ані порядок притягнення до відповідальності за порушення вимог цього Закону, як це задекларовано в преамбулі, ані конкретні санкції за його порушення.

Таким чином, виникають сумніви щодо можливості ефективного врегулювання питань, пов'язаних з етикою діяльності й 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, та обмежується на сьогодні регулювання конфлікту інтересів у вітчизняному законодавстві.

У законах України «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 України «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 і згадує про конфлікт інтересів державних службовців (п. 7-8 ст. 11, п. 3-4 ст. 15), але також не конкретизує форми та засоби його попередження й усунення.

Таким чином, у вітчизняному законодавстві наявні значні прогалини щодо регулювання ситуації конфлікту інтересів на державній службі: не визначено поняття потенційного конфлікту інтересів, не окреслено сфери ризиків виникнення конфлікту інтересів, відсутні ефективні процедури виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі (такі як декларування приватних інтересів, обмеження та 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 здійснював би контроль за дотриманням обмежень щодо конфлікту інтересів. За цих умов практичне запобігання конфлікту інтересів з метою протидії корупції є більш ніж проблематичним.

Вирішення зазначеної проблеми має забезпечуватися спеціальним законодавством, яке на сьогодні відсутнє, незважаючи на подання до ВР України кількох законопроектів із цих питань.

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

Перші спроби з розроблення 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 добросесну 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 Головдержслужбою задля реалізації положень Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до добросесності», затвердженої Указом Президента України від 11 вересня 2006 р. № 742. Розділ 4 Законопроекту присвячений питанням

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

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

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 доброчесної поведінки після закінчення служби.

Упродовж 2007–2008 рр. Проект закону доопрацьовувався спільно Міністерством юстиції та Головною державною службою, 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 доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування» № 2362⁴⁵. Він розглядався на IV сесії Верховної Ради VI скликання, але не був ухвалений.

29 квітня 2009 р. народні депутати І. Г. Кириленко, О. В. Ляшко, Р. М. Зварич, Ю. Р. Мірошниченко та О. Б. Боднар зареєстрували Законопроект «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» № 4420⁴⁶, до якого увійшли основні положення доопрацьованого Проекту закону України «Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування».

Основними перевагами Законопроекту № 4420 є такі:

- закріплення понять «конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів», засад запобігання та способів урегулювання конфлікту інтересів, а також відповідальності за порушення вимог Закону;

- введення терміна «публічні службовці», який об'єднує осіб, уповноважених на виконання функцій держави та посадових осіб органів місцевого самоврядування;

- встановлення широкого кола суб'єктів, на яких поширюється Закон (у т.ч. на Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України та інших посадових осіб зі спеціальним статусом);

- передбачення 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 погоджується уповноваженим органом);

- визначення механізмів запобігання конфлікту інтересів:

- декларування доходів і витрат публічних службовців і процедура моніторингу декларацій;

⁴⁵ *Про доброчесну поведінку осіб, уповноважених на виконання функцій держави, органів місцевого самоврядування* : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/ed_10_04_2008/JF1TM00A.html#

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

- обмеження щодо використання службового становища та отримання подарунків як дій, що можуть призвести до конфлікту інтересів;
- установлення основних принципів щодо запобігання виникненню конфлікту інтересів, які поширюватимуться на всіх публічних службовців;
- 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;
 - створення гарантій захисту осіб, які сприяють виявленню конфліктів інтересів у діяльності публічних службовців;
 - встановлення дисциплінарної відповідальності 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»** № 4420-1⁴⁷ та **«Про заходи державного фінансового контролю публічної служби»** № 4472.

Законопроект № 4420-1 розроблявся як альтернативний Проекту закону «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців» № 4420 відповідно до положень ст. 7-8 Конвенції ООН проти корупції за власною ініціативою групи народних депутатів України з урахуванням напрацьованих, проведених у межах реалізації в Україні Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції. До переваг Проекту закону варто віднести таке:

- визначення особливостей правового статусу Уповноваженого органу, вимоги до його керівника, закріплення положень, спрямованих на забезпечення інституційної автономії та операційної незалежності Уповноваженого органу;
- встановлення переліку вимог до уповноважених осіб, засади їх призначення та звільнення;
- відсутність вичерпного переліку сфер застосування способів урегулювання конфлікту інтересів;
- встановлення адміністративної відповідальності за порушення правил професійної етики публічного службовця.

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

Однак низка суттєвих зауважень, висловлених Головним науково-експертним управлінням, не дали змоги ухвалити згаданий Закон – проект було направлено на повторне перше читання 2 листопада 2010 р.

Проект закону «**Про заходи державного фінансового контролю публічної служби**» № 4472⁴⁸ був спрямований на упровадження системи декларування доходів, майнового стану й видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, членами їх сімей і близькими родичами, використання задекларованих відомостей для запобігання та виявлення фінансового конфлікту інтересів і корупційних правопорушень таких осіб. Також у Проекті передбачається кардинальна зміна підходів до декларування доходів, майнового стану й видатків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Оскільки Верховною Радою України 7 квітня 2011 р. було ухвалено Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», що 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» № 4420-1, то 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 ухвалення Верховною Радою України **Кодексу доброчесної поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави**⁴⁹ (проект Закону розроблений Голодержслужбою України 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, а також інтересів держави. Передбачається, що не можна діяти задля задоволення особистих інтересів та інтересів пов'язаних з ними осіб. Кодекс дає визначення поняттю «конфлікт інтересів», а також чіткі інструкції щодо дій для осіб, для яких положення Кодексу є обов'язковими, на випадок виникнення або можливості виникнення конфлікту інтересів. Наголошується, що такі особи не можуть

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

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

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 зазначених обставин належать будь-які особисті інтереси призначених осіб або інтереси їхніх родичів, інших пов'язаних із ними осіб. Якщо згадуваний орган вважає, що такий конфлікт інтересів уже існує або може виникнути, особа повинна вжити усіх можливих заходів щодо усунення відповідних обставин, а у випадку неможливості це зробити – відмовитися від обіймання 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 зазначеного Кодексу. За таких обставин державний службовець повинен самостійно визначити спосіб усунення таких обставин, а у випадку неможливості це зробити – залишити посаду у встановленому порядку.

Особливу увагу приділено також питанню працевлаштування державних службовців після припинення повноважень із виконання функцій держави: упродовж двох років після залишення посади чи припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, вони повинні утримуватися від надання згоди на представництво інтересів фізичних чи юридичних осіб у справах, які знаходяться у провадженні органів, у яких вони працювали.

Проте, незважаючи на намагання якомога ліпше врегулювати ситуації, пов'язані з конфліктом інтересів, авторам законопроекту не вдалося уникнути вад, характерних попереднім проектам 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, митної та 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 складно 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 осіб, які працюють в органах державної влади або у приватних установах, що виконують функції держави. У Рекомендації стверджується, що Кодекс не поширюється на виборних осіб, членів уряду й суддів. На чле-

нів уряду й парламенту зазвичай поширюються окремі нормативні акти. Очевидні відмінності між законодавчою, виконавчою та судовою владами (наприклад, суттєва вимога політичного нейтралітету для представників суддівського корпусу та її відсутність для членів уряду й 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 й адміністративні) будуть суб'єктами одного Кодексу етики, це може призвести до розмивання 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 (Великої Британії⁵⁰, Швеції, Польщі, Латвії), де на основі загальноприйнятих стандартів розроблено спеціальні кодекси поведінки для окремих категорій службовців (у такий спосіб можна охопити особливості різних категорій державних службовців).

Підсумовуючи, варто зазначити, що розроблення згаданих проектів законів було спрямоване на запровадження ефективної системи державного фінансового контролю за декларуванням доходів, майнового стану й витрат осіб, уповноважених на виконання функцій держави та їхніх близьких родичів, усунення причин та умов, що призводять до вчинення корупційних діянь і злочинів у сфері службової діяльності. Однак ці проекти 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 чинної 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 розглядається переважно як складник загальної політики протидії корупції, тому функції із запобігання конфлікту інтересів покладаються на *спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції*. Важливість дієвої спеціалізації

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

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 України з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій ОЕСР та Групи держав для боротьби з корупцією – *GRECO*).

Як зазначалося, в Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, Резолюції Комітету міністрів Ради Європи № (97)24 щодо 20 керівних принципів боротьби проти корупції закріплено *три основні принципи організації та діяльності антикорупційних органів*:

- незалежності;
- спеціалізації;
- достатності ресурсів і повноважень для реалізації покладених завдань.

Існуюча національна **система спеціально уповноважених суб'єктів** у сфері протидії корупції включає органи прокуратури, спеціалізовані підрозділи з боротьби проти організованої злочинності Міністерства внутрішніх справ України, з боротьби проти корупції та організованої злочинності Служби безпеки України.

Понад те, важлива роль також відводиться **внутрішньовідомчому та громадському контролю**. Так, до суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках і у вжитті заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, також належать:

- уповноважені підрозділи органів державної влади;
- місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування;
- підприємства, установи, організації (незалежно від підпорядкованості їй форми власності), їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їхньою згодою (ч. 5, 7 ст. 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р.).

Стосовно системи внутрішньовідомчого контролю Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено створення в центральних органах виконавчої влади підрозділів, які вживатимуть заходи із запобігання та виявлення корупційних правопорушень, Типове положення про які затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1422. 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 дотримання 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.

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

Отже, одним із можливих способів підвищення 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 би достатні ресурси й повноваження для здійснення покладених на нього функцій у відповідній сфері.

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

На необхідності створення такого органу наголошували Президент України (Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008, Указ «Про утворення Національного антикорупційного комітету» від 26 лютого 2010 р. № 275/2010), Рада національної безпеки і оборони України (Рішення РНБО «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» від 21 квітня 2008 р.) та Кабінет Міністрів України (Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України» від 27 серпня 2008 р. № 1153-р).

Указом Президента України від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 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.

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

У Рішенні РНБО від 21 квітня 2008 р. **«Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики»**, введеному в дію Указом Президента від 5 травня 2008 р. № 414/2008, наголошувалося, що нагального вирішення потребує питання інституційного забезпечення протидії корупції, зокрема створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями щодо провадження досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері⁵².

Відповідно до п. 2 **Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України**, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. № 1153-р, передбачалося 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 укази **«Про утворення Національного антикорупційного комітету»** від 26 лютого 2010 р. № 275/2010⁵⁴ та **«Питання Національного антикорупційного комітету»** від 1 вересня 2011 р. № 890/2011⁵⁵.

Згідно з їх положеннями *Національний антикорупційний комітет* – консультативно-дорадчий орган при Президентові України, що діє у складі голови (Президент України), виконавчого секретаря й інших членів. Комітет був утворений 26 лютого 2010 р. задля кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері.

Головними функціями Національного антикорупційного комітету є такі:

- здійснювати комплексну оцінку ситуації і тенденцій у сфері протидії корупції в Україні;
- аналізувати національне антикорупційне законодавство й заходи щодо його виконання;

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

⁵³ *Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України* : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 р. № 1153-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243411044&cat_id=246523919

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

⁵⁵ *Питання Національного антикорупційного комітету* : указ Президента України від 1.09.2011 р. № 890/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/890/2011>

- брати участь у підготовці для внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України законопроектів у сфері запобігання та протидії корупції;
- розробляти пропозиції щодо законопроектів, проектів інших нормативно-правових актів у сфері запобігання та протидії корупції;
- брати участь у підготовці проектів актів і доручень Президента України з питань запобігання і протидії корупції;
- брати участь у підготовці послань Президента України до народу, щорічних і позачергових послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- організовувати вивчення громадської думки з питань, що розглядаються Комітетом;
- забезпечувати висвітлення в засобах масової інформації результатів роботи Комітету;
- сприяти науково-методичному забезпеченню з питань запобігання і протидії корупції, проведенню аналітичних досліджень, розробленню методичних рекомендацій у цій сфері;
- виконувати 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 України»** № 5031⁵⁶ (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 України **«Про Національне антикорупційне бюро»**⁵⁷ було зареєстровано у ВР України 7 лютого 2013 р. № 2218. Цей Законопроект є новим варіантом не прийнятого Верховною Радою України 23 травня 2012 р. Проекту закону України «Про Національне антикорупційне бюро» від 24.01.2012 р. № 9746. 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

⁵⁶ *Про Національну службу протидії корупції* : проект закону від 2.03.2010 р. № 5031 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=5031&skl=7

⁵⁷ *Про Національне антикорупційне бюро* : проект закону від 7.02.2013 р. № 2218 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=2218&skl=8

або органів місцевого самоврядування. Основними функціями Бюро мають стати:

- організація і здійснення системної протидії корупції та посадовим злочинам, що вчиняються особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування;
- здійснення оперативно-розшукової діяльності, складання протоколів про адміністративні правопорушення та 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 в деяких випадках суперечать Конституції України, містять недосконалі та юридично некоректні положення. Під час розгляду у ВР Україні Проект закону підтримали лише 166 народних депутатів.

Таким чином, можна стверджувати, що питання створення спеціалізованого органу щодо протидії корупції та запобігання конфлікту інтересів на державній службі й 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.

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

Одними з головних проблем державної служби в Україні на сучасному етапі є брак механізмів реалізації принципів, що лежать в основі правового забезпечення діяльності цього інституту влади. Негативні чинники й тенденції функціонування системи державної служби значною мірою зумовлені недотриманням у багатьох випадках вимог щодо політичної нейтральності державних службовців, 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 своєю чергою є важливим аспектом удосконалення державної служби, реалізує принцип публічності й відкри-

тості діяльності державних органів. Урегулювання конфлікту інтересів як важливий механізм протидії корупції знайшло широке застосування за кордоном, однак в Україні поняття конфлікту інтересів тільки починає набувати правового змісту.

Особливістю українського законодавства на сьогодні є те, що в зазначеному питанні воно знаходиться лише на стадії становлення. Хоча перші кроки до запровадження професійної етики та запобігання конфлікту інтересів на державній службі вже зроблено, однак комплексна законодавча база щодо врегулювання конфлікту на державній службі фактично відсутня. Ухваленням Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» було зроблено важливий внесок у вирішення цієї проблеми: закладено загальну норму, дано визначення конфлікту інтересів. Законом також 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 питання, які до цього часу неповною мірою розкриті в нормативно-правовій базі: причини та умови, що сприяють виникненню й 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.

Негативно вплинув на формування реальної практики державного будівництва, становлення етичних стандартів державної служби і той факт, що спроби нормативного визначення сутності й засобів урегулювання конфлікту інтересів були здійснені лише останніми роками. Однак і нині в законодавчому процесі продовжує спостерігатися відсутність комплексного підходу в 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 в центрі уваги при формуванні антикорупційного законодавства у країнах-членах Європейського Союзу.

Отже, говорячи про подальше реформування державної служби в Україні, варто взяти до уваги передусім положення Концепції адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу (затверджена Указом Президента від 5 березня 2004 р. № 278/2004), спрямовані на вдосконалення законодавства про державну службу і створення системи ефективної протидії корупції та конфлікту інтересів.

У зв'язку із цим першочерговим завданням у сфері антикорупційної політики держави є ухвалення Закону України «Про конфлікт інтересів у діяльності державних службовців», що також має стати важливим елементом реформування державної служби в Україні, спрямованим на формування професійної й неупередженої державної служби. Потреба ухвалення Закону також підтверджується позитивним досвідом застосу-

вання аналогічних нормативно-правових актів у країнах Європи, США та Канаді. Зокрема, система виявлення й запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців посідає чільне місце у справі боротьби з корупцією провідних правових систем світу.

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

- *розрізнення дійсного та потенційного конфлікту інтересів.* Визначення конфлікту інтересів, передбачене Законом України «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, через природу яких конфлікт інтересів з'явився б, якби посадовій особі потрібно було б виконувати відповідні офіційні обов'язки в майбутньому.

Запровадження поняття потенційного конфлікту є дуже 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 та зобов'язання фінансового характеру. Встановлення його наявності дає змогу попередити не лише корупційне діяння, а й потенційний корупційний ризик;

- *визначення приватних інтересів державного службовця,* які мають включати і майнові, і немайнові інтереси, що виникають у зв'язку з поза-службовими відносинами;

- *здля запобігання необґрунтованих обмежень державних службовців окреслення сфери ризиків виникнення конфлікту інтересів* (передбачення Законом випадків, за яких існуючий конфлікт інтересів може мати правові наслідки). У Проекті закону України «Про правила професійної етики публічних службовців» від 14 травня 2009 р. № 4420-1 враховано 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 здійснюваної в заявному порядку), надання інших адміністративних послуг;

- кадрові рішення, внесення подань і прийняття рішень про нагородження державними нагородами та присвоєння почесних звань;

- проведення аукціонів, конкурсних або тендерних процедур;

- направлення на навчання або в закордонні відрядження за кошти з 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 й вирішення спорів;
- регуляторна діяльність;
- *визначення комплексу заходів, що уможливають попередження виникнення конфлікту інтересів і процедур щодо врегулювання вже наявного конфлікту.* До переліку таких заходів можуть бути віднесені відмова державного службовця від приватного інтересу та 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 визначити правові механізми передачі повноважень від однієї службової особи іншій, яка не перебуває в конфлікті інтересів, встановити коло суб'єктів і процедури зовнішнього контролю;
- *забезпечення внутрішньовідомчого контролю* за ситуаціями довкола конфлікту інтересів завдяки створенню в органах влади *спеціально уповноваженого органу (посадової особи) з питань етики державної служби*, який був би вповноважений робити висновки щодо наявності чи відсутності конфлікту. Створення такого органу необхідно не лише для контролю за дотриманням держслужбовцями етичних вимог, але і для їх захисту у випадках, коли вони, діючи добросовісно, не усвідомлюють ситуації конфлікту, або коли безпосередній керівник змушує їх діяти всупереч державним інтересам;
- *урегулювання 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;
- *чітке визначення видів відповідальності за порушення вимог зазначеного Закону*, без чого це буде не повноцінний інструмент протидії корупції, а ще один декларативний закон, який не працюватиме.

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

В Україні в умовах сьогодення нагальним є вирішення питання неефективної інституційної моделі та існуючої спеціалізації у протидії корупції. У ситуації з корупцією, що склалася в Україні, існування *уповноваженого органу, який би забезпечував професійну етику публічних службовців і відповідав за запобігання та протидію конфлікту інтересів*, є вкрай необхідним. Такі функції могло б виконувати *Національне антикорупційне бюро*, якому обов'язково були б характерні такі основні мінімально необхідні властивості спеціалізованих антикорупційних органів, як 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 й досвідом та зі спеціальними повноваженнями у сфері боротьби проти корупції), адекватні ресурси (забезпечення відповідними засобами, достатніми для виконання покладених на них завдань).

При цьому варто зауважити на недоцільності ухвалення спеціального закону, який визначав би правовий статус Національного антикорупційного бюро, адже завданням законів України є регулювання певних сфер суспільних відносин, а не створення тих чи інших органів виконавчої влади. Отже, організаційно-структурні питання створення таких органів (у т.ч. Національного бюро) мають вирішуватися 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 діятиме з метою протидії корупції та конфлікту інтересів, а не ще один правоохоронний орган, який дублюватиме повноваження інших.

Для більш ефективного вирішення проблем із попередження та запобігання конфлікту інтересів необхідно застосовувати також моральні та професійно-етичні чинники, адже ситуація конфлікту інтересів багато в чому залежить від рівня моральної культури державних службовців, від їх уміння ухвалювати належні моральні рішення. Моральні зобов'язання державного службовця мають підкріплюватися чіткою правовою регламентацією його діяльності, комплексом заходів щодо попередження подібних ситуацій, їх виконання, недопущення або мінімізації шкідливих для особистості, суспільства й 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.

Уже ухвалено Закон України «Про правила етичної поведінки», який має стати правовою основою для кодексів/стандартів поведінки. Проте можливість ефективного врегулювання питань, пов'язаних з етикою діяльності та запобіганням конфлікту інтересів державного службовця, за допомогою зазначеного Закону є досить проблематичною. З огляду на це, нормативне регулювання вимог професійної етики державних службовців, підстав і процедури притягнення до відповідальності за її порушення потребує вдосконалення.

Вирішити проблеми можливо завдяки внесенню змін до чинного Закону або прийняттю Кодексу поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Останній 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, однак у контексті боротьби з корупцією особливої уваги та врегулювання потребують питання імунітету, відносин із партією, суміщення посад, конфлікту інтересів тощо.

Отже, метою Кодексу має бути стимулювання високих стандартів поведінки, надання допомоги у прийнятті рішень у ситуаціях моральних дилем та підвищення довіри громадян. Стосовно державних службовців Кодекс має розглядатися як частина договору про прийом на роботу та обов'язково підписуватися працівником. Кожен державний службовець повинен отримати копію Кодексу, практичні інструкції щодо його положень і 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.

Наукове видання

ТОКАР-ОСТАПЕНКО Олена Василівна

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

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *О. В. Москаленко*
Коректори: *О. В. Москаленко, І. В. Куницяна*
Комп'ютерне верстання: *І. В. Куницяна, О. В. Москаленко*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 2,79. Наклад 200 пр. Зам. ____

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
вул. Шутова, 13-Б, м. Київ, 03680
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

ДЛЯ ПОДАТОК