Наукові записки Львівського університету бізнесу та права.
Серія економічна. Серія юридична. Випуск 31/2021

http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.7089955

Ліпич Л.Г.
доктор економічних наук, професор,
професор кафедри підприємництва, торгівлі та логістики,
Луцький національний технічний університет
https://orcid.org/0000-0002-9059-7271

Хілуха О.А.
кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки підприємства
та інформаційних технологій,
ЗВО «Львівський університет бізнесу та права»
https://orcid.org/0000-0002-1228-7171

Кушнір М.А.
кандидат економічних наук, доцент,
старший викладач кафедра прикладної економіки та бізнесу,
Український католицький університет
https://orcid.org/0000-0002-4441-4278

Рубльов В. В.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри менеджменту,
Волинський національний університет імені Лесі Українки
https://orcid.org/0000-0002-1737-2527

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ: ПОНЯТТЯ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

JEL Classification: H83
SECTION "ECONOMIC": Економіка

Анотація. У статті розглянуто еволюцію антикорупційного законодавства України щодо урегулювання конфлікту інтересів. Охарактеризовано ключові аспекти удосконалення законодавства у відповідності до стандартів розвинених демократичних держав та доктринального розуміння конфлікту інтересів у публічному менеджменті. Проведено аналіз наявних інструментів щодо урегулювання конфлікту інтересів, який засвідчив їх достатню гнучкість. Встановлено, утім, що за наявності певних обставин, які не залежать від волі особи, котра повідомляє про конфлікт інтересів (як-от, відсутність осіб, котрі можуть виконувати функції у разі відсторонення особи), заходи урегулювання не можуть бути вжиті. За результатом аналізу судових справ наголошено на важливості розвитку не лише жорстких норм антикорупційного законодавства, але й м'яких норм етики державного службовця для вчасного та ефективного урегулювання конфлікту інтересів.

Ключові слова: конфлікт інтересів, засоби урегулювання, антикорупційне законодавство, публічний менеджмент.

Annotation. The domestic anti-corruption policy is going through a difficult period of dynamic development in light of European integration processes. One of the key tasks, which in the end, will largely determine the possibility of Ukraine joining the European Union, is a clear definition of the priorities of the anti-corruption reform at all levels.

Historically, the phenomenon of conflict of interests is, to one degree or another, inextricably linked with public management as an activity aimed at fulfilling the functions of the state. For Ukraine, as well as for other post-Soviet states that did not implement democratic transformations on time, the conflict of interests remained the "new normal" for a long time.

For several years after the Revolution of Dignity, despite significant progress in the field of anti-corruption (in particular, the start of the work of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the National Agency for the Prevention of Corruption, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office and the High Anti-Corruption Court), the partner's assessment of the reforms carried out remains not too high. The proposed study is designed to contribute to the development of scientific knowledge about the conflict of interests in the field of public management.

The article examines the evolution of the anti-corruption legislation of Ukraine regarding the settlement of conflicts of interest. The key aspects of improving the legislation in accordance with the standards of developed democratic states and the doctrinal understanding of the conflict of interests in public management are characterized. An analysis of the available tools for conflict of interest settlement was conducted, which proved their sufficient flexibility. It has been established, however, that in the presence of certain circumstances beyond the control of the person reporting the conflict of interest (such as the absence of persons who can perform functions in the event of the person's removal), settlement measures cannot be taken. According to the results of the analysis of court cases, the importance of developing not only strict anti-corruption legislation but also soft norms of civil servant ethics for timely and effective settlement of conflicts of interest is emphasized.

Keywords: conflict of interests, means of settlement, anti-corruption legislation, public management.

Вступ

Вітчизняна антикорупційна політика переживає складний період динамічного розвитку у світлі євроінтеграційних процесів. Одним з ключових завдань, що зрештою у значній мірі визначатиме можливість приєднання України до Європейського союзу є чітке визначення пріоритетів антикорупційної реформи на усіх рівнях.

Історично феномен конфлікту інтересів у тій чи іншій мірі нерозривно пов’язаний з публічним менеджментом як діяльністю, направленою на виконання функцій держави. Для України, як і інших пострадянських держав, котрі не реалізували демократичні перетворення вчасно, конфлікт інтересів протягом тривалого часу залишався «новою нормальністю» [1, С. 84].

Протягом декількох років після Революції Гідності, не зважаючи на значний поступ у сфері протидії корупції (зокрема, початок роботи Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та Вищого антикорупційного суду), оцінка партнерами проведених реформ залишається не надто високою. Запропоноване дослідження покликане сприяти розвитку наукових знань про конфлікт інтересів у сфері публічного менеджменту.

Не зважаючи на актуальність та поширеність проблеми конфлікту інтересів, цьому питанню присвячено порівняно мало наукових досліджень. Ще менше розвідок стосуються конфлікту інтересів у публічному менеджменті (це, зокрема, дослідження Василевської Т.Е., Дутки Р., Кацуби О.Ю., Козіної В.В., Миколенко О. І. та ін.).

Метою цієї статті є історико-правовbq аналіз еволюції поняття та узагальнення шляхів подолання конфлікту інтересів у публічному менеджменті.

Результати

Кофлікт інтересів є загальносуспільним, цивілізаційним явищем, що супроводжує люство у його розвитку, зокрема, у процесі розвитку науки і практики публічного менеджменту. Актуальність цього питання для міжнародного співтовариства і, особливо, економічно розвинених демократичних держав підтверджується увагою з боку Ради Організації економічного співробітництва та розвитку, яка ще на початку XXI століття узагальнила Рекомендації щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. У цьому документі на ознайомлення урядам країн-учасниць були запропоновані кращі практики організації роботи у державному секторі для мінімізації проблем конфлікту інтересів. Разом з тим, у Рекомендаціях визнано неможливість подолання усіх конфліктів інтересів, а отже – запропоновано низку принципів та механізмів мінімізації шкоди від них суспільству та державним інтересам.

Еволюція інституалізації конфлікту інтересів протягом останніх десятиліть відбулася і на науковому рівні, удосконалення зазнало визначення конфлікту інтересів, опис його ознак, суті, способів впливу на суспільні відносини та урегулювання. Конфлікт інтересів був виділений у специфічну групу суспільних відносин та виокремлений у якості об’єкту правового регулювання антикорупційного законодавства у більшості демократичних країн [1, с. 175].

Сучасна українська політика щодо визначення та подолання конфлікту інтересів у публічному менеджменті орієнтується на кращі політики європейської демократії. Нині основним аргументом законотворців-новаторів в антикорупційній політиці є звернення до досвіду країн ЄС. Огляд специфіки зарубіжного досвіду та реалізації антикорупційних політик доводить, що ефективне запобігання конфлікту інтересів досягається не введенням цього поняття в правовий обіг чи посиленням санкцій [3, з. 97], а, швидше, завдяки утвердженню та рецепції кінцевими виконавцями норм, які органічно поєднують правові обмеження та етичні заборони.

У демократичних країнах досить поширеним явищем є розслідування у випадках публічної підозри, коли чиновники своєю поведінкою демонструють конфлікт інтересів. У основі європейської моделі протидії конфлікту інтересів закладено аналіз юридичного факту, завершеність якого дозволяє висунути підозру. Сучасна українська теорія і практика «запобігання та врегулювання» конфлікту інтересів не лише широко застосовує іноземну термінологію, але і наближується до європейської моделі за змістом, оскільки акцентує увагу не лише на об'єктивних ознаках, а також звертається до суб'єктивних ознак, що описують конфліктну ситуацію [4, С. 68].

Проте так було не завжди. У історико-правовому аспекті доктрина конфлікту інтересів пройшла суттєву еволюцію від моменту повсюдного засилля «телефонного права», призначення членів «родини» на ключові державні посади і просто очевидної корупції часів януковича до сучасної євроінтеграційної парадигми публічного менеджменту.

Розглянемо детальніше еволюцію нормативного закріплення поняття «конфлікт інтересів» у вітчизняному антикорупційному законодавстві, яке у своєму розвитку пройшло три ключові етапи, що позначились прийняттям відповідних законів.

У Законі України "Про боротьбу з корупцією" (1995 р.) поняття конфлікту інтересів не вживалось. Закон вказував на ключову ознаку корупційного діяння – використання особи, уповноваженої на виконання функцій держави пільг чи переваг, не передбачених чинним законодавством при:

а) одержанні матеріальних благ, послуг, у тому числі прийняття чи одержання предметів (послуг) шляхом їх придбання за ціною (тарифом), яка є істотно нижчою від їх фактичної (дійсної) вартості;

б) одержання кредитів або позичок, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна.

Статтею 5 цього ж Закону було встановлено спеціальні обмеження, що стосувались осіб, уповноважених на виконання функцій держави. При цьому окремі обмеження вказували на феномен конфлікту інтересів, як-от, заборона займатись підприємницькою діяльністю чи

виконувати іншу оплачувану роботу крім наукової, викладацької, творчої діяльності, а також медичної практики; входити до складу правління; бути повіреним третіх осіб у справах державного органу, діяльність якого він контролює та ін.

Варто відзначити, що ужиття заходів стосовно підлеглих, які могли заявити про конфлікт інтересів, згідно зі ст. 10 цього Закону, покладався на керівника. Більш детальний механізм запобігання та протидії конфлікту інтересів був відсутній.

Закон від 2009 р. «Про засади запобігання та протидії корупції» запропонував визначення конфлікту інтересів – «реальні або такі, що видаються реальними, протиріччя між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень». Стаття 12 цього Закону поклала обов'язок на суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення «ужити заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів», а суб'єктів нормотворчої діяльності – передбачити механізм врегулювання конфлікту інтересів у правових актах, які встановлюють повноваження суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

Закон України «Про запобігання корупції» від 2014 р. (дійсний на сьогодні) увів наступні новації. По-перше, було виділено поняття «потенційного» та «реального» конфлікту інтересів. Визначення цих понять гуртуються на понятті «приватного інтересу» – будь-якого майнового чи немайнового інтересу особи, зумовленого особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях. Відтак, потенційний конфлікт інтересів тлумачиться як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Натомість реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Отже, модернізація визначення конфлікту інтересів стосувалось уточнення особистого характеру інтересу, наявність якого передбачає обов'язок вжити заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, і який стосується або може вплинути на належне, об'єктивне та неупереджене виконання особою службових обов'язків чи здійснення повноважень.

Принагідно відзначимо, що у юридичній практиці встановлення реального конфлікту інтересів набуло наступного вигляду. У Постанові Кодимського районного суду Одеської області у справі №503/784/17 процитувавши визначення реального конфлікту інтересів, зазначене у Законі, суд також зауважив, що Для встановлення наявності факту прийняття рішення, вчинення чи не вчинення дії в умовах реального конфлікту інтересів та розмежування реального і потенційного конфлікту інтересів, для кваліфікації рішення як такого, що прийняте в умовах реального конфлікту інтересів, необхідно встановити наявність обов'язкової сукупності таких юридичних фактів, як: 1) наявність у правопорушника факту приватного інтересу, який має бути чітко сформульований (артикульований) та визначений; 2) наявність факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність знаходить свій вияв або вплив на прийняття рішення; 3) наявність повноважень на прийняття рішення; 4) наявність факту реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення.

По-друге, Закон збагатився цілим розділом (Розділ V), присвяченим питанням запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, у якому на відміну від попередніх антикорупційних законів досить чітко прописаний механізм протидії конфлікту інтересів.

Перш за все, відзначимо покладення на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування низки обов'язків, що стосуються попередження конфлікту інтересів:

- ужиття заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів (як реального, так і потенційного);
- своєчасне повідомлення керівника (або за його відсутності – НАЗК) про конфлікт інтересів (потенційний або реальний);
- утримуватись від дій та прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
- вживати заходів для урегулювання.

Окремі частини ст. 28 Закону деталізують порядок дій керівника особи, котра звернулась з повідомленням про конфлікт інтересів (або за його відсутності – НАЗК). Крім того, передбачена можливість отримання особою консультації від НАЗК, що є важливим з наступних причин. У разі, якщо у особи існують сумніви щодо наявності в неї конфлікту інтересів, вона має право звернутися за роз'ясненням до НАЗК. Отримане у такому випадку підтвердження про відсутність конфлікту інтересів звільняє особу від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Стаття 29 Закону деталізує заходи врегулювання, розділені на дві групи – зовнішнього та самостійного врегулювання. Заходи самостійного врегулювання прописані досить лаконічно, по суті, описуючи процедуру відмови від приватного інтересу і доведення факту його припинення. Отже, уповноважені особи можуть самостійно вжити заходів урегулювання шляхом «позбавлення відповідного приватного інтересу». Надалі у випадку самостійного урегулювання особи повинні надати підтверджуючі це документи безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Разом з тим, варто відзначити, що, згідно роз'яснень НАЗК, неможливість позбавлення від приватного інтересу або відмова працівника від такого позбавлення є підставою для прийняття керівником рішення про переведення на іншу посаду або звільнення особи.

Група заходів зовнішнього врегулювання досить детально прописана у Законі, а також роз'ясненнях НАЗК. Зокрема, такими заходами можуть бути:

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- обмеження доступу особи до певної інформації;
- перегляду обсягу службових повноважень особи;
- переведення особи на іншу посаду;
- звільнення особи.

Як бачимо, заходи відрізняються мірою впливу на повноваження працівника – від часткового до повного (звільнення) обмеження. Принагідно відзначимо, що рішення про застосування заходу зовнішнього врегулювання має бути прийняте керівником протягом двох робочих днів від моменту надходження відповідного повідомлення від працівника. Розглянемо можливі заходи більш детально.

1). Усунення від виконання може застосовуватись якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру та за умови можливості залучення до виконання інших працівників.

2). Обмеження доступу до інформації може бути застосовано, якщо конфлікт інтересів пов'язаний з таким доступом та має постійний характер, а також за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження і можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику.

3). Основними умовами перегляду обсягу службових повноважень є постійний характер конфлікту інтересів, його зв'язок з конкретним повноваженням особи. При цьому, такий захід

застосовується у випадках, схожих з обмеженням доступу до інформації – у особи має зберігатись можливість продовжити належне виконання службових завдань у разі перегляду, а також є можливість наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

4). Зовнішній контроль застосовується у випадку як постійного, так і тимчасового конфлікту інтересів у випадку, якщо його неможливо врегулювати, усунувши працівника від виконання або шляхом обмеження доступу до інформації чи перегляду його повноважень. Цей захід може здійснюватися у різних формах:

а) перевірка уповноваженим працівником стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;

б) виконання особою дій/прийняття рішень у присутності уповноваженого працівника;

в) участь уповноваженої особи НАЗК в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

При цьому НАЗК роз'яснює вимоги до уповноваженого на проведення контролю працівника: по-перше, він не може знаходитися у підпорядкуванні особи, щодо якої врегульовують конфлікт інтересів; по-друге, особа, конфлікт інтересів якої врегульовують, не може приймати розпорядження стосовно призначеного працівника.

5). Переведення застосовується лише за згоди особи і у випадку, якщо конфлікт інтересів не може бути врегульований іншими вищезазначеними засобами, а також за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи.

6). Якщо іншого способу урегулювання немає, застосовується звільнення.

НАЗК наголошує на можливості застосування означених заходів лише у випадку відповідності ситуації усім встановленим умовам. Іншими словами, у випадку, якщо особа, яка може виконувати функції особи, усуненої від виконання, відсутня, цей захід не може бути застосований. Додатково у розширеному роз'ясненні НАЗК підкреслює, що заходи зовнішнього врегулювання можуть застосовуватись виключно до особи, у якої виникає конфлікт інтересів; до інших осіб, спільна робота з якими зумовлює виникнення конфлікту інтересів, тобто підпорядкованих осіб, такі заходи не можуть бути застосовані.

У підсумку відзначимо, що до суду зазвичай доходять справи, у яких конфлікт інтересів стосувався приватного майнового інтересу, тобто завдав матеріальної шкоди державі, часто – незначної. Також багато справ пов'язані з неусвідомленням конфлікту інтересів винними особами.

Як приклад можемо навести витяг з Постанови Бердичівського міськрайонного суду Житомирської області у справі №274/566/21.

Всупереч норм антикорупційного законодавства, ОСОБА_1 будучи зобов`язаною не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, достовірно знаючи про те, що 29.05.2020 року на 17 сесії Райгородоцької сільської ради, Бердичівського району, Житомирської області буде прийматись рішення за заявою її чоловіка ОСОБА_2 , прийняла особисто участь у голосуванні по питанню надання дозволу на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки комунальної власності орієнтовною 0,35 га, з подальшою передачею у власність для ведення особистого селянського господарства за межами населеного пункту с. Велика П`ятигірка, Бердичівського району, Житомирської області та проголосувала разом з іншими депутатами заради позитивного вирішення вказаного питання. ОСОБА_1 в судовому засіданні вину визнала та щиро розкаялася. Пояснила, що про реальний конфлікт інтересів не повідомила присутніх на сесії у зв`язку з недосконалим знанням антикорупційного законодавства.

Доходимо висновку, що на поточному етапі розвитку суспільних відносин украй важливим є інформування державних службовців про зміст, ознаки та форми конфлікту інтересів. Лише на основі поєднання дії жорстких норм антикорупційного законодавства та м'яких, проте більш універсальних норм етики державного службовця можливо буде досягнути динамічного розвитку механізму запобігання конфлікту інтересів у публічному менеджменті.

Висновки

У цій статті ми розглянули еволюцію антикорупційного законодавства України щодо урегулювання конфлікту інтересів. Ми виявили поступове наближення якості законодавства до стандартів розвинених демократичних держав та доктринального розуміння конфлікту інтересів у публічному менеджменті. Аналіз наявних інструментів щодо урегулювання конфлікту інтересів засвідчує їх достатню гнучкість. У той же час, ми встановили що за наявності певних обставин, які не залежать від волі особи, котра повідомляє про конфлікт інтересів (як-от, відсутність осіб, котрі можуть виконувати функції у разі відсторонення особи), заходи урегулювання не можуть бути вжиті, що свідчить про актуальність подальшого удосконалення переліку доступних заходів. Ми також наголосили, що, зважаючи на результати аналізу судових справ, важливу роль у вчасному та ефективному урегулюванні конфлікту інтересів відіграють не лише жорсткі норми антикорупційного законодавства, але й м'які норми етики державного службовця.

Перспективним напрямком подальших досліджень є вивчення способів стимулювання прийняття державним службовцем рішення про повідомлення конфлікту інтересів.

Список використаних джерел

1. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. Вип. 1 (1). http://nationalsecurity.org.ua/2015/04/29/konflikt-interesiv-naderzhavnijj-sluzhbi-etichni-aspekti.
2. Дутка Р. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як адміністративно-правовий інститут. https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.3.22
3. Кацуба О.Ю. Конфлікт інтересів на публічній службі: поняття і сутність. http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2017-01(17)/12.pdf
4. Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів. https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/5-zovnishnye-vregulyuvannya-konfliktu-interesiv/
5. Козіна В.В. Новий антикорупційний закон: про конфлікт інтересів. *Місцеве Самоврядування*. 2015. № 5. http:// nu-rda.gov.ua/novunu/info/183.html.
6. Миколенко О. І. «Конфлікт інтересів» в національній правосвідомості та законодавстві України. Правова держава. 2019. № 33. С. http://pd.onu.edu.ua/article/view/162055
7. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. www.oecd.org/countries/ukraine/49106140.pdf.
8. Постанова Бердичівського міськрайонного суду Житомирської області у справі №274/566/21. https://reyestr.court.gov.ua/Review/94824861
9. Постанова Кодимського районного суду Одеської області у справі №503/784/17. https://reyestr.court.gov.ua/Review/67007102
10. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 1995 р. (втратив чинність). https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/356/95-%D0%B2%D1%80#Text
11. Про запобігання корупції: Закон України від 2014 р. http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18.
12. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 2009 р. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1506-17#Text
13. Що робити, якщо ваш підлеглий повідомив, що у нього конфлікт інтересів? https://nazk.gov.ua/uk/novyny/shho-robyty-yakshho-vash-pidleglyj-povidomyv-shho-u-nogo-konflikt-interesiv/