

ЗАТВЕРДЖЕНО
Наказ Вищого навчального закладу Укоопспілки
«Полтавський університет економіки і торгівлі»
08 липня 2015 року № 152-Н

Форма № П-4.04

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД УКООПСІЛКИ
«ПОЛТАВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ І ТОРГІВЛІ»

Інститут економіки, управління та інформаційних технологій
Форма навчання заочна
Кафедра правознавства

Допускається до захисту

Завідувач кафедри _____

Г. В. Лаврик

(підпис)

(ініціали, прізвище)

« ____ » _____ 2020 р.

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему «ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА
ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК ПІДСТАВА
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ
СЛУЖБОВЦІВ»

спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»
освітня програма «Публічне адміністрування»

Виконавець роботи: Ситнік Денис Романович

(підпис, дата)

Науковий керівник: Лаврик Галина Володимирівна

(підпис, дата)

Рецензент: Крикун Віктор Борисович

(прізвище, ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ І НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА ПОВ'ЯЗАНИХ З НИМ ОБМЕЖЕНЬ.....	10
1.1. Природа вимог щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень як підстава адміністративної відповідальності державних службовців.....	10
1.2. Теоретичні підходи до розуміння і дотримання вимог щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень.....	23
РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК ІНСТРУМЕНТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ АБО ПРАВОПРОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗАНИМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ.....	29
2.1. Законодавчі заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, аспекти правозастосування.....	29
2.2. Встановлення моделей управління конфліктом інтересів на державній службі та їх особливості.....	40

3. НОРМАТИВНА РЕАЛІЗАЦІЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО – ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА НЕДОПУЩЕННЯ ВЧИНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ДЕЛІКТІВ.....	49
3.1. Адміністративна відповідальність державних службовців за порушення вимог у сфері запобігання і врегулюванню конфлікту інтересів.....	49
3.2. Напрями вдосконалення законодавства у сфері адміністративно- юрисдикційної діяльності органів, уповноважених виявляти порушення вимог у сфері запобігання і врегулюванню конфлікту інтересів.....	60
ВИСНОВКИ.....	68
СПИСОК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ.....	72

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Конфлікт інтересів – явище різнопланове, воно спостерігається в різних сферах людської діяльності. Так, конфлікт інтересів найчастіше зустрічається в діяльності правоохоронних органів, адвокатів, страховиків, корпоративних менеджерів, а також державних службовців. Загалом у ситуації конфлікту інтересів може опинитися будь-який індивід чи організація, кому довірено й на кого покладено зобов'язання діяти чітко визначеним способом.

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.

Конфлікт інтересів є чинником ряду негативних явищ на державній службі, зокрема таких як корупція. Конфлікт інтересів, як і корупція в цілому, породжуються значною мірою недосконалістю законодавства про державну службу і недосконалістю правозастосовної практики. Державні службовці в більшості випадків не зацікавлені у викритті ситуацій конфлікту інтересів, бо це загрожує негативними наслідками не тільки для їх особистих інтересів, а й для іміджу державного органу. Демонстрація лояльності до керівників і правопорушників обіцяє тільки особисті вигоди державному службовцю. Глибина такого конфлікту залежить не тільки від особистих якостей державних службовців, які зумовлюють мотивацію корисливої поведінки державного службовця, а й від чинників, серед яких важливими є правові, організаційні та моральні «пороки» державної служби.

Основний наслідок конфлікту інтересів – зниження якості виконання державних функцій, зниження значущості державних і громадських сфер, ігнорування громадських інтересів. Попередження конфлікту інтересів сприяє

якісному здійсненню державних функцій. Конфлікт інтересів ставить під загрозу цінності інституту державної служби, такі як організаційні, правові та моральні основи держави.

При конфлікті інтересів публічний інтерес замінюється приватними інтересами, підривається довіра до органів державної влади, а також порушуються принципи толерантності, рівності державних службовців, що володіють секретним і привілейованим доступом до публічних ресурсів (матеріальних, фінансових, інформаційних і ін.). Таким чином, конфлікт інтересів на державній службі неминуче веде до приватизації державних інтересів та органів приватними особами.

Одним із чинників зловживання владою є конфлікт інтересів, а саме неналежне ним управління. Одним із шляхів вирішення цілої низки проблем пов'язаної із цим проблемою є професіоналізація держслужби, так як професіоналізм є необхідною умовою якісного виконання посадовцями своїх обов'язків.

У стрімкій та мінливій структурі діяльності державного сектору тема конфлікту інтересів та шляхів її вирішення буде завжди зберігати актуальність. Конфлікти інтересів, що виникають як у державному, так і приватному секторах, турбують громадськість в багатьох країнах світу.

Ситуації, пов'язані з конфліктами інтересів в уряді і приватному секторі вже давно стали об'єктом політичної діяльності, чисельних обговорень та впроваджень відповідних змін до законодавства та управлінських підходів, спрямованих на збереження доброчесності та незацікавленості й незалежності механізмів прийняття рішень, які використовуються урядом та іншими інститутами державної влади.

Конфлікт інтересів здатний спонукати державних службовців до різних зловживань службовим становищем. Конфлікти інтересів можуть обернутися серйозною проблемою в разі, коли чиновник залишає державну установа і переходить в приватний сектор або неурядову організацію або коли орган державного управління починає підтримувати занадто тісні стосунки з тими структурами, за якими він повинен здійснювати нагляд.

Теоретичні і практичні аспекти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у різних сферах публічної служби у тих чи інших аспектах досліджувалися практично в кожній роботі, присвяченій питанням протидії корупції. Серед них слід, зокрема, виділити наукові праці Олешка О. М., Підхомного О. М., Погребняка М.В., Касаткіної Н.М., Тимошенко І.Г., Лопушинського І. П., Василевської Т. Е., Баюка М. І. та інших авторів. Однак у переважній більшості таких робіт питання становлення та розвитку інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері публічної служби залишилися поза межами всебічного наукового дослідження, що і зумовлює потребу у відповідному ретроспективному аналізі, який може бути корисним для пошуку шляхів подальшого вдосконалення цього інституту на сучасному етапі.

Конфлікт інтересів у вітчизняному законодавстві розглядають як адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, що не прямо, а опосередковано належить до корупційних діянь. За своєю правовою природою конфлікт інтересів є чинником поширення масштабів корупційних схем, який не має ознак корупції, однак формує передумови до виникнення та розвитку корупційних правопорушень.

Мета дослідження – дослідити конфлікт інтересів на державній службі як суперечність між особистим інтересом особи та її повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість її поведінки, котрий потребує виявлення факторів, які впливають на його виникнення та пошуки напрямів подолання конфлікту інтересів на публічній службі.

Для досягнення заданої мети потрібно вирішити такі основні завдання:

– розкрити поняття запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; визначити сучасний стан наукових досліджень запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; як один із способів запобігання поширення корупції та її запобіганню;

– розкрити взаємовплив та взаємозалежність складових елементів суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– розкрити особливості адміністративної відповідальності за порушення вимог антикорупційного законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– узагальнити досвід правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

– виділити основні напрямки для подальшого можливого законодавчого удосконалення в майбутньому.

Об’єктом дослідження є суспільні відносини, що складаються в процесі професійної діяльності державних службовців.

Предметом дослідження є адміністративна відповідальність державних службовців порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Відповідно до мети, об’єкта, предмета та специфікою завдань під час написання магістрських роботи застосовані як загальнонаукові, так і спеціальні методи та підходи.

Метод аналізу та синтезу використовувався для визначення методів конструктивного врегулювання конфліктів, а також вивчення міжнародного досвіду врегулювання конфлікту інтересів на державній службі та можливості використання цього досвіду в Україні.

Конкретно – пошуковий метод застосовано під час теоретичного аналізу інформаційних джерел із дослідження складиків конфлікту інтересів на державній службі для розгляду поняттєвого апарату.

Метод модулювання та метод прогнозування використано для розроблення комплексу заходів щодо вдосконалення процесів боротьби з корупцією та управління конфліктом інтересів у професійній діяльності державного службовця.

Використання порівняльного методу дозволило здійснити аналіз зарубіжного досвіду запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Логіко-семантичний метод використовувався для дослідження правничої термінології, що дозволило в повній мірі розкрити сутність запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Діалектичний метод використовувався під час розгляду стану наукової розробки порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у висвітленні проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції у професійній діяльності державного службовця. У результаті проведеного дослідження сформовано низку наукових положень та висновків, зокрема:

- проведений аналіз можливих загроз виникнення конфлікту інтересів під час виконання державними службовцями своїх обов'язків;
- здійснено обґрунтування моделей управління конфліктами інтересів державних службовців в Україні, спираючись на розуміння явища конфлікту інтересів на державній службі;
- проведено порівняння між практикою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в Україні та в зарубіжних країнах;
- проведено розподіл конфлікту інтересів за різного роду критеріями (за суб'єктами, підставами виникнення, заходами врегулювання та запобігання конфлікту інтересів);
- висвітлені підходи щодо адміністративної відповідальності за порушення вимог з приводу запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які дозволяють більш детально охарактеризувати склад такого правопорушення в сукупності із судовою практикою в даній сфері;
- розроблено пропозиції щодо вдосконалення організаційних і нормативних засад запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в процесі розвитку системи державної служби в сучасній Україні.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ І НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА ПОВ'ЯЗАНИХ З НИМ ОБМЕЖЕНЬ

1.1. Природа вимог щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень як підстава адміністративної відповідальності державних службовців

В умовах реформування державної служби в Україні, особливе значення має вдосконалення системи публічного адміністрування, приведення у відповідність до сучасних європейських та світових стандартів. Розвиток державної служби повинен перш за все орієнтуватися насамперед на захист прав та свобод громадян, адже державні службовці, це ті особи, на яких покладається безпосереднє виконання функцій держави на відповідній території.

Питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі України останнім часом обговорюється досить активно. З поміж причин зростаючої уваги до врегулювання ситуацій довкола конфлікту інтересів можна виділити такі, як 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 соціальноорієнтованою ринковою економікою) та 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 нашої держави стати рівноправним членом міжнародного 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 завданнями якої є аналіз реального стану, а також визначення напрямів удосконалення нормативного регулювання сфери державного управління з погляду міжнародних стандартів.

Станом на 2020 рік Україна втратила три бали в рейтингу сприйняття корупції у порівнянні з 2019 роком посівши 129-те місце зі 180. Наша держава набрала 30 балів зі 100 можливих – такий результат "Індексу сприйняття корупції-2020" для України. Поруч з Україною у рейтингу знаходяться Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Водночас слід відзначати, що Україна з-поміж сусідів випереджає Росію, яка втратила свої позиції у порівнянні з попереднім роком та посіла 144 місце (28 балів, 144 місце). Білорусь додала один пункт і тепер має 45 балів та 67 місце [64].

Проблематика конфлікту інтересів в сфері публічного адміністрування час від часу досліджується вітчизняними дослідниками, оскільки суб'єктами відповідальності є державні службовці, які представляють державу та її інтереси при виконанні своїх обов'язків.

Одним із базових документів міжнародного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції більшість дослідників зазначають Конвенцію ООН проти корупції (далі Конвенція), яка була прийнята резолюцією Генеральної Асамблеї ООН від 31.10.2003 року. В Україні була ратифікована Законом України від 18.10.2006 року та набрала чинності 1 січня 2010 року. Відповідно до ч. 4 ст. 7 Конвенції вказується, що кожна держава-учасниця прагне створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості та запобігають виникненню конфлікту інтересів [1].

Досить важливим міжнародно-правовим документом також є Міжнародний кодекс поведінки публічних посадових осіб і Модельний кодекс.

У Рекомендації № R (2000) 10, додатком до якої є Модельний кодекс, Комітет Міністрів Ради Європи рекомендував державам-учасницям, що приєдналися до цих документів згідно до умов власного національного законодавства та визнаних міжнародних принципів державного управління, прийняти кодекси поведінки державних службовців, які й будуть базуватися на Модельному кодексі [3]. Незважаючи на їх рекомендаційне застосування, вказані документи є так званими «орієнтирами для розвитку вітчизняного законодавства» у сфері запобігання і протидії корупції (в тому числі й врегулювання конфлікту інтересів) при реалізації та вдосконаленні антикорупційного законодавства.

Слід звернути увагу на Загальні настанови щодо врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, тобто додаток до Рекомендацій Ради Організації економічного співробітництва та розвитку від 28.05.2003 року, де аналізується поняття конфлікту інтересів, його суть та пов'язані з ним поняття, виділено види конфлікту інтересів (реальний, уявний, потенційний), пропонуються основні принципи врегулювання, а також ключові елементи ефективної політики у сфері державного управління [31].

Для врегулювання конфлікту інтересів, в першу чергу, має бути сформована ефективний та дієвий законодавчий механізм врегулювання, який актуалізує потребу систематизувати й узагальнити практику стосовно вирішення конфлікту інтересів [24].

Поняття "конфлікт інтересів" на перший погляд здається доволі ясним, оскільки слова "інтерес" і "конфлікт" зрозумілі всім. Але в дійсності ніхто не може точно сказати, що означає увесь вираз в цілому. Так, насправді виявляється, що термін "конфлікт інтересів" є одне з найбільш складних і багатозначних понять, яке зустрічається в міжнародному, зарубіжному і вітчизняному законодавстві про державну службу, законодавстві у сфері протидії корупції, а також в нормативних правових актах, що відносяться до різних сфер державного управління.

Слово "конфлікт" походить від латинського слова *conflictus* – зіткнення, сутичка. Так, термін "конфлікт" визначається як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень; серйозна розбіжність, суперечка сторін, думок

або сил; граничне загострення протиріч. Термін "інтерес" (від лат. Interesse – "бути всередині") визначається як "важливість, користь, вигода, значення". Інтерес - одне з центральних і найбільш спірних понять суспільних наук. У праві терміном "інтерес" позначають вигоду або користь певної особи (групи осіб) на противагу вигоді або користі інших осіб. Серед сучасних юристів поширеним є обґрунтований свого часу видатним німецьким юристом Р. фон Ієрінга (Ihering) ("Інтерес і право", 1865, "Мета в праві", 1872) погляд на право як на "захищений інтерес" [22].

Згідно до вітчизняного законодавства конфлікт інтересів завжди має ірраціональну шкідливу корупційну природу. На противагу у науковій літературі конфлікт інтересів характеризується певною подвійною природою, оскільки його результати не у всіх випадках можуть приносити шкоду, а в деяких випадках навіть і користь (С.С. Фролов та ін.). Деякі науковці стверджують, що конфлікти інтересів не просто корисні, вони формують оптимальну структуру управління (П.Ф. Друкер, А.Г. Здравомислов, А.К. Зайцев та ін.). Інші вважають, що конфлікт інтересів є певним процесом, мета якого полягає в досягненні найкращого результату шляхом підпорядкування, нав'язування своєї волі, усунення конкурента, який прагне досягти такого ж результату (М.М. Обозов, Х. Хекхаузен, У. Юрі і ін.) [21].

Потрібно відрізнити конфлікт інтересів від корупції. Так, корупційними факторами є різноманітні супроводжуючі прояви, що сприяють таким явищам водночас залишаються поза увагою. Помилкою буде ігнорування або нівелювання таких правопорушень як обмеження з приводу використання службових повноважень чи свого становища; ігнорування факторів щодо обмеження одержання подарунків; запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка; обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування; обмеження спільної роботи близьких осіб, – дані випадки спричиняють та стають основою виникненню конфлікту приватних інтересів та виконанню державних обов'язків.

Саме тому першочерговою задачею правової та демократичної країни залишається ефективна реалізація та дотримання держслужбовцями антикорупційного законодавства, в тому числі в сфері запобігання конфлікту інтересів. Дотримання доброчесності посадовими особами у подальшому перешкоджатиме виникненню ситуацій в звичайному житті, які матимуть ризик виникнення корупційної поведінки. Формування єдиного алгоритму врегулювання конфлікту інтересів державними службовцями, удосконалення законодавства у сфері запобігання конфлікту інтересів, розроблення сучасного та ефективного кодексу поведінки державного службовця, реорганізація чи значного удосконалення інституційного механізму декларування приватних інтересів, дотримання норм та поведінки доброчесності державними службовцями [32].

Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172–7 КУпАП) має дійсно певну закономірність, так як може відобразити правову суть та зміст вчинення дій або прийняття рішень в умовах виникнення реального конфлікту інтересів.

В свою чергу Н. А. Липовська визначає еталонні елементи Кодексу етики та поведінки державних службовців: особиста відповідальність, дотримання законів, відносини з громадськістю, обмеження на отримання подарунків, винагород, знаків вдячності, знижок, недопущення конфлікту інтересів, обмеження на політичну діяльність, поведінка щодо грошових питань, конфіденційність і використання службової інформації, використання службового майна та послуг, власне придбання урядового майна, робоча обстановка [34]. Фахівець з розвитку політичної системи О. В. Токар-Остапенко показує, що «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 [55].

Науковці О. П. Дзьобань та О. В. Соснін досліджували факт конфлікту інтересів, що виникає у тому випадку, коли особи не в змозі миритися з несправедливістю, що порушує їх права [25]. Тобто, одні хочуть відновити справедливість, проте інші виступають проти та прагнуть зберегти нинішній стан речей.

С. В. Дергачов розглядає генезис та сутність конфлікту інтересів як феномену, що має не тільки правові, але й моральні основи на державній службі, а також деякі можливості виявлення та діагностування конфліктної ситуації в інтересах її запобігання чи регулювання [23].

І. П. Лопушинський в свою чергу додає, що поняття «конфлікт інтересів» має досить чітке та конкретне визначення, проте на практиці напрочуд виникають труднощі в його інтерпретації, так як межі між державними та приватними інтересами не завжди чітко визначено, а саме треба проводити «аналіз чинного та перспективного українського законодавства на предмет забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі, створення та намагань створення відповідних органів у системі державної виконавчої влади» [35].

О. М. Підхомний зазначив, що конфлікт інтересів можливий у ситуації фінансової компетентності усіх учасників [47].

М. І. Мельник додав, що у «боротьбі з корупцією відсутній належний рівень політичної волі і рішучі дії, незважаючи на конфлікт інтересів з впливовими групами, незацікавленими у реалізації антикорупційних заходів» [36].

Таким чином, визначення поняття конфлікту інтересів існує безліч, проте найбільш чітким видається формулювання, що сформоване в Посібнику ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі, де: конфлікт інтересів визначається як конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами державного посадовця, при якому приватні інтереси, котрі впливають з його становища як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання посадовою особою його основних офіційних обов'язків чи функцій [61].

Проте, незважаючи на те, що дану тематику досліджують вчені з різних галузей наук, конфлікт інтересів як соціальне явище потребує виявленню факторів, що впливають на його виникнення та напрямів удосконалення та подолання конфлікту інтересів на державній службі. Похідним або вихідним так званим "фундаментом" для аналізу поняття "конфлікт інтересів", що міститься у вітчизняному законодавстві, слід вважати першочергове визначення даного поняття в міжнародних правових актах, в яких вони з'явилися вперше. Ці визначення мали і мають важливе значення у формуванні орієнтирів і базових елементів поняття "конфлікт інтересів" в українському законодавстві про державну службу та у сфері протидії корупції. Наприклад, Конвенцією ООН проти корупції 2003 року (UNCAC). У Конвенції ООН сам термін "конфлікт інтересів" не використовується, але його сутність виражена доволі чітко близькими за своїм змістом поняттями: "колізія інтересів", "протиріччя інтересів" тощо [1].

У пункті 4 ст. 7 Конвенції ООН передбачається, що кожна держава-учасниця повинна докласти зусиль відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього законодавства підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів [1].

Можна напевне вказати, що у європейській законодавчій практиці поширеною є запропонована в Рекомендаціях ОЕСР визначення поняття конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державного посадовця, в якому пов'язаний із приватними можливостями інтерес державної посадової особи може також негативно впливати на виконання ним власних обов'язків та відповідних функцій. Подібне визначення конфлікту інтересів відбивається у законодавствах таких країн як Чехії, Латвії (про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб – п. 5 ст. 111) [43], Молдови (про конфлікт інтересів – ст. 212) [41], Хорватії (про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень – п. 2 ст. 213) [44], РФ (про муніципальну службу в Російській Федерації – ст. 14.114) [42].

Більшість країн Європи поняття конфлікту інтересів визначають загальними законами про державну службу: Законом „Про публічну службу” (1998 р.) та Законом „Про обмеження участі у підприємницької діяльності осіб, що виконують публічні функції” (1997 р.) — у Польщі, Кодексом публічної служби та Кримінальним кодексом — в Австрії, Законом про публічну адміністрацію — в Ісландії, Кодексом публічної служби — в Греції тощо [30].

Водночас деякі європейські країни також ухвалюють й спеціальні закони. Серед них такі держави як Сербія, Хорватія (Закон щодо запобігання конфлікту інтересів при виконанні державно-владних обов’язків), Литва (щодо публічних та приватних інтереси державного службовця).

Більшість країн на рівні законодавства визначають конфлікт інтересів згідно до Рекомендації ОЕСР (принципи управління конфліктом інтересів в державній службі), де конфлікт інтересів визначається як конфлікт між публічним обов’язком і приватними інтересами державної посадової особи, за якого вона має власні приватні інтереси, що виходять з її статусу приватної особи та можуть вплинути на виконання особою державницьких функцій [49].

Варто додати, що в Рекомендаціях ОЕСР у рамках поняття конфлікту інтересів робиться акцент не тільки на ситуаціях виникнення реального або фактичного конфлікту між інтересами державного посадовця в якості державного службовця та власними інтересами, проте також і виникненню ситуацій, за яких може існувати уявний або потенційний конфлікт інтересів. Так, дійсно очевидний конфлікт інтересів відбувається у тих випадках, коли існує особистий інтерес, що може вплинути на прийняття в подальшому рішення чи поведінку державного службовця під час виконання ним службових обов’язків, навіть у тих випадках коли дійсного впливу немає (чи немає такої ситуації). Потенційний конфлікт інтересів може виникати, коли посадова особа має особисті інтереси, здатні призвести до конфлікту інтересів у певний час у майбутньому.

У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб не вживається термін "конфлікт інтересів". У розділі II Кодексу використовується

поняття "колізія інтересів", яким охоплюються найважливіші ситуації, що становлять сутність поняття "конфлікт інтересів" на державній службі [2].

Згідно з положеннями глави II "Колізії інтересів" ситуації конфлікту інтересів утворюють:

- використання посадовими особами свого службового становища для незаконного отримання особистої вигоди, фінансової вигоди для своїх сімей;

- участь в будь-яких угодах, виконання функцій, наявність фінансових, комерційних або інших інтересів, які несумісні з їх посадою, функціями, обов'язками;

- невиконання обов'язку повідомлення про ділові, комерційні або фінансові інтереси або про діяльність, що здійснюється з метою отримання прибутку;

- використання неналежним чином державних коштів, власності, послуг або інформації, отриманої під час виконання або в результаті виконання службових обов'язків, для здійснення діяльності, не пов'язаної з виконанням офіційних функцій;

- зловживання своїм колишнім службовим становищем після відходу з посади (відставки чи звільнення).

Перераховані положення поряд з іншими, що утворюють колізію інтересів, отримали відображення в інших міжнародно-правових актах, а в подальшому в національному законодавстві, в тому числі в нормативних правових актах України.

У відповідності до 13 статті Модельного кодексу поведінки державних службовців «конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків». Під особистим інтересом державного службовця маються на увазі будь-які переваги для нього, його сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні стосунки [3].

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 інтересів [18].

Варто зазначити, що в теоретичному аспекті більшість науковців схиляються до думки, що основою конфлікту інтересів є конфлікт між законом та власним інтересом, тобто особистою зацікавленістю, етично правильним і водночас неправильним з точки зору суспільної моралі, професійної етики. Конфлікт інтересів власне є внутрішньо-особистісним конфліктом особи, яка виконує обов'язки державного службовця та лобіювання приватних інтересів, яке виникає через наявність корисливого прагнення отримати вигоду в тому чи іншому питанні при цьому користаючись владою із порушенням професійної етики держслужбовця.

Наслідками такого конфлікту інтересів є отримання державним службовцем корисливої вигоди для себе чи близьких осіб всупереч державним інтересам. Даний момент є ключовим при визначенні поняття корупції, адже досить часто конфлікт інтересів фактично з нею ототожнюється, що не зовсім так. Адже в деяких випадках конфлікт інтересів існує й при відсутності корупційних діянь. Варто зауважити, що досить часто корупція виникає у випадку, коли приватний інтерес переважає інтереси та впливає на особу, яка виконує державницькі функції. Власне як наслідок питання з приводу

попередження конфлікту інтересів розглядається як складник ширшої політики попередження і боротьби з корупцією.

Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту, що є спільною ініціативою ЄС та Організації з економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) у результатах порівняльного дослідження, які відображаються у документі SIGMA № 36 як «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд» власне вказують, що європейські країни програми у сфері запобігання конфлікту інтересів розробляли в рамках двох підходів [73]:

- 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 започаткував так звану практику застосування та впровадження в «новоприбувших» країнах-членах ЄС (які вступили в членство ЄС після 2004 року), а відповідно другий метод відображається у законодавстві країн ЄС до 2004 року. Власне в цьому сенсі політика з приводу конфлікту інтересів, водночас є важливим засобом підтримання моральної чистоти держслужби, а водночас і здійснює захист і просування демократії у частині виявлення та проведення розслідування корупційних злочинів та правопорушень, що пов'язані з корупцією, так як деякі документи (декларація про доходи чи майно членів сім'ї) може надати істотну допомогу при виявленні корупційного злочину. До того ж, така політика враховує також ризики, що пов'язуються з певними категоріями державних службовців, а також осіб, що працюють у провідних публічних сферах. Країни-члени ОЕСР виробили програми щодо врегулювання конфлікту інтересів для особливо відповідальних категорій посадових осіб. В залежності від відповідальності та місця в системі державного управління зростають вимоги щодо прозорості та загалом державна політика в цьому напрямі є більш жорсткою (обов'язок посадових осіб надавати інформацію про свої фінансові надходження, обов'язково оприлюднювати

інформацію в офіційних джерелах). Зрозумілим є те, що ефективна державна політика з урегулювання конфлікту інтересів повинна ґрунтуватися на принципі рівноваги державних та приватних інтересів, при цьому захищаючи добросовісність рішень на державному рівні, та приватними життя особи, яка виконує державницькі функції.

ОЕСР у Рекомендаціях щодо врегулювання конфлікту інтересів державного службовця висуває поради надання практичних інструментів допомоги для державних інституцій щодо підтримання добросовісності при прийнятті рішень на як державному рівні так і на місцевому рівні. Загалом цього можна досягти способом:

- переконання у тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння добросовісності й реалізують їх на практиці;

- установлення 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 [12].

Під час урегулювання ситуацій конфлікту інтересів з метою підтримання довіри до державних інституцій державні службовці повинні дотримуватися чотирьох головних принципів, а саме служіння суспільним інтересам, забезпечення прозорості та громадського аналізу, посилення персональної відповідальності, розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів. Так головними настановами з управління конфліктом інтересів є такі, як 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 основі [77].

Таким чином, потрібно зазначити, що відповідальність державних посадових осіб за порушення правил врегулювання 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 відкритості 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.

1.2. Теоретичні підходи до розуміння і дотримання вимог щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень

Категорія конфлікт інтересів у вітчизняній юридичній науці є відносно новою та не до кінця вивченою, оскільки протягом тривалого часу комплексних досліджень даної проблематики не проводилося, чого не можна

сказати про зарубіжні дослідження. Разом з тим ці дослідження в основному були присвячені конфлікту інтересів у приватній сфері.

Комплексні дослідження конфлікту інтересів в Україні почали проводитися, коли категорія конфлікту інтересів вперше була закріплена законами України «Про державну службу» та «Про засади запобігання та протидії корупції».

При цьому науково-методична обробка питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів постійно видозмінювалася, оскільки було абсолютно відсутнє розуміння типових випадків конфлікту інтересів в державному та приватному секторах, не було законодавчо закріплених процедур його запобігання, врегулювання, не було органів і підрозділів, що реалізують такі процедури. Така ситуація цілком очікувано призвела до недостатності механізмів реалізації норм про конфлікт інтересів, закріплених в законодавстві про державну і муніципальну службу, що зазначалося в наукових роботах [55].

Міжнародне право розглядає механізм виявлення і вирішення конфлікту інтересів на державній службі, як один з важливих механізмів запобігання корупції та один з елементів прозорості та відкритості діяльності державних органів. Відповідно до Конвенції ООН проти корупції кожне держава-учасниця докладає зусиль для відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього законодавства створювати, підтримувати і зміцнювати системи, що сприяють прозорості і попереджають виникнення конфлікту інтересів (п. 4 ст. 7) [1].

Існує кілька країн, в законодавстві яких міститься правове визначення конфлікту інтересів, а також визначаються вимоги щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів. Наприклад, в Канаді в Законі про конфлікт інтересів від 12 грудня 2006 року дано визначення конфлікту інтересів як ситуації, в якій посадова особа, яка займає державну посаду, та здійснює представницькі функції держави чи муніципальних органів управління просуває власні особисті інтереси, приватні інтереси родичів, друзів чи інших близьких осіб. Закон виключає поле "власних приватних інтересів", який стає

головним інтересом посадової особи, хоча державний службовець повинен бути незалежним від будь-якого впливу та виконувати свої функції згідно до законодавства, не порушуючи норм [29].

Міністерський кодекс Великобританії містить дуже точні і вимогливі приписи, які застосовні до членів уряду, з тим, щоб було можливо уникнути будь-якої неясності між державним дорученням і рішенням членів уряду або їх обмеженнями. Ці приписи стосуються також власних інтересів посадових осіб: міністрам слід упевнитися, що ніякий конфлікт не виникне або не зможе в достатній мірі виникнути між публічними зобов'язаннями даних осіб і їх власними, фінансовими інтересами (або будь-якими іншими інтересами). Точні правила управління цими конфліктами закріплені. Вони повинні також закріплюватися декларацією інтересів, яка публікується щорічно в двох примірниках. Щодо принципів, то Міністерський кодекс зазначає, що державні службовці не повинні використовувати неналежним чином своє офіційне становище або інформацію, отриману в рамках свої діяльності з метою поліпшення своїх особистих інтересів або інтересів інших осіб [29].

Конфлікт інтересів може проявлятися раптово у фінансовій зацікавленості або при виконанні офіційних обов'язків, на здійснення яких впливають власні інтереси.

Коли раптово виникає конфлікт інтересів, службовці повинні проголошувати законний інтерес пріоритетним і єдиним в своїй ієрархії інтересів. Державний службовець не повинен отримувати подарунки, або підношення, або вигоди будь-якої природи від третіх осіб, якщо це може компрометувати його. Португалія також включила до законодавства коротке визначення конфлікту інтересів, згідно з яким такий конфлікт є антагоністичним з функцією здійснення офіційних обов'язків, коли сходяться публічні і особисті інтереси за участю фінансових інтересів [26].

У Франції Центральна служба із запобігання корупції (le Service central de prevention de la corruption, SCPC) при Міністерстві юстиції виробила своє визначення конфлікту інтересів. У своїй щорічній доповіді SCPC висловлює думку про те, що конфлікт інтересів породжує ситуацію, в якій особа

використовує громадську або приватну організацію в особистих інтересах, які можуть неналежним чином вплинути на виконання покладених на нього обов'язків. Ці положення обов'язкові для державних службовців Франції, оскільки, їм забороняється приймати особисто або через посередників з підконтрольних підприємств, з якими службовці знаходяться в будь-яких відносинах, будь-які вигоди, що ставлять під сумнів їхню незалежність [60].

Тепер перейдемо безпосередньо до розуміння вимог щодо запобігання і врегулювання конфлікту інтересів. Гострота конфлікту передусім залежить від соціально-психологічних характеристик державних службовців, а також від ситуації, що вимагає негайних дій із боку керівництва. Причини виникнення конфліктів інтересів на публічній службі можна виділити:

- обмеженість ресурсів, що розподіляються між різними групами. Кожна група прагне одержати більшу кількість ресурсів (фінанси, матеріальні ресурси, інформація, час);

- взаємозалежність завдань окремих груп публічної служби. Оскільки публічна служба є складною системою, яка складається із взаємозалежних елементів, за неадекватної роботи одного підрозділу або публічного службовця взаємозалежність завдань може стати причиною конфлікту;

- різні уявлення про цінності, які можуть виникати між групами, особистими, а також між керівником і підлеглими на публічній службі;

- різний характер публічної поведінки, рівень освіти та життєвий досвід;

- незадовільні комунікації серед публічних службовців. Неефективна передача інформації може бути як причиною, так і наслідком конфлікту;

За причинами виникнення, як зазначає О. В. Винославська, конфлікти можна класифікувати у такий спосіб: конфлікти речей, конфлікти бажань, конфлікти норм поведінки [43]. Також згідно до законодавства існують визначення понять реального та потенційного конфліктів [5].

Потенційний конфлікт інтересів – це наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання

службових повноважень. Даний вид конфлікту на публічній службі особливо важливий у таких випадках, коли він переходить у латентну сферу та може продовжуватися досить тривалий час. Такий момент досить негативно впливає на виявлення у службовця приватного інтересу та подолання такого явища [38].

Адже виникає так звана ілюзія нормальних професійних відносин у публічній службі, тривалість якої залежить від характеристик публічних службовців, а потім з часом уже існує порушення спілкування, які мають такі характеристики:

- прагматичні, тобто усвідомлення різниці інтересів і віра в опозиційність партнера, охолодження відносин, відчуття загрози та перешкоди своїм цілям;
- комунікативні такі як ізоляція, замовчування, наклеп;
- легітимні, тобто звинувачення у несправедливості, підступності, зло намірах [50].

Цю ситуацію, яка передуює конфлікту на державній службі на публічній службі можна поділити на три фази розвитку, для яких характерні такі особливості у відповідних взаємовідносинах:

- виникнення суперечностей між публічними службовцями з приводу певного об'єкта; зростання недовіри і напруженості; висування односпрямованих або взаємних претензій, а також зменшення контактів і нагромадження образ;
- прагнення довести публічним службовцем правомірність своїх домагань і звинувачення супротивника в небажанні вирішувати спірні питання «справедливими» методами; «замикання» на власних стереотипах; поява упередженості й неприязні в емоційній сфері;
- руйнування нормальної взаємодії між публічними службовцями; перехід від взаємних звинувачень до погроз; зростання агресивності; настанова на боротьбу з опонентом.

Далі потенційний конфлікт переходить у реальний. Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час

виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів заслуговує більшої уваги. Саме цей вид загострює ефективну роботу публічної служби, врегулювання його в окремих випадках уже потребує залучення зовнішнього контролю та в ході позбавлення від реального конфлікту інтересів особи можуть бути притягнуті до відповідальності [50].

Динаміка розвитку конфлікту інтересів на публічній службі складається з декількох стадій: виникнення об'єктивної конфліктної ситуації, усвідомлення її, здійснення конфліктної поведінки, вирішення конфлікту. Саме ці стадії формують певні методики врегулювання ситуацій. Відповідно до ст. 29 ЗУ «Про запобігання корупції» передбачені заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів 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 чим прийняття рішень, обмеження доступу особи до певної інформації, перегляду обсягу службових повноважень особи, переведення особи на іншу посаду, а також звільнення особи [52].

Уникнути потенційного чи реального конфлікту можна в колективах, де існує організована сукупність ідей, тобто система цінностей, яка об'єднує спільноту, спрямовує діяльність у потрібне для розвитку держави русло. Це необхідний чинник формування професійних відносин у системі публічної служби, де діяльність кожного публічного службовця відіграє важливу роль у діяльності загалом та потребує великої самовіддачі. І саме для роботи на публічній службі треба ретельно підбирати кадри за призначенням, за освітою згідно із займаною посадою, за віком та за морально-психологічними рисами, тому що цей вид діяльності завжди буде під пильним оком суспільства, довірою якого знехтувати не можна [62].

Для існування єдності публічної служби потрібні не тільки керівники, які очікували від держаних службовців тільки виконання тих чи інших наказів, а й люди зі спільними інтересами.

Так, потрібно формувати невеликі професійні групи, які б склалися лише з людей, здатних до адекватних стосунків з іншими, до взаємодії, які б займалися окремим видом діяльності з однією метою.

Для формування таких груп треба приділяти увагу не тільки офіційному боку спільної діяльності, а й неформальному боку стосунків між публічними службовцями.

Саме з цього боку можна виявити явного лідера, який би зміг очолити окрему групу, тобто об'єднати функції лідера та керівника. Т. В. Новаченко зазначає, що «лідерство визначається як здатність керувати й заохочувати членів тих чи інших соціальних груп для досягнення цілей. Ефективні лідери посилюють мотивацію та задоволення, допомагаючи підлеглим бачити цілі й шляхи їх досягнення, ефективно рухатися цими шляхами» [39]. Це певна формула для існування ідеальної публічної служби.

Цей момент стає одним зі шляхів запобігання виникнення конфлікту інтересів на публічній службі, коли групу очолює не тільки формальний, а й неформальний лідер, який «веде за собою». Для існування такого виду управління потрібні певні умови, лідер–керівник повинен чітко розуміти інтереси групи. Для подальшого вирішення конфліктних ситуацій на публічній службі потрібно здійснювати єдність цінностей для всього колективу, тобто спрямовувати професійну діяльність публічної служби та гальмувати приватні інтереси, які не стосуються професійної діяльності. Спрямованість діяльності не може існувати поза увагою публічного службовця, процес гальмування передбачає відвертання від приватних інтересів, поглибленість у професійну діяльність. Саме цей процес потребує розроблення певних нормативних правил щодо організації професійної діяльності, проведення роботи з кожним публічним службовцем щодо наявності в нього певних компетенцій, які передбачають відповідний рівень освіти публічного службовця, подальшого підвищення кваліфікації, проведення психологічної роботи серед публічних службовців [67].

Таким чином, конфлікт інтересів це не тільки наявність приватного інтересу або суперечностей між приватними та публічними інтересами, що має

соціальний характер, який підтверджується незадовільними матеріальними ресурсами та моральними якостями, незадовільним місцем в соціумі, відсутністю зацікавленості в роботі.

Ліквідація таких причин може стати шляхом існування ідеальних професійних відносин і саме як наслідок більш ефективної а результативної роботи публічної служби, яка буде спрямована на розвиток суспільства та держави в цілому. При потенційному, а також реальному конфлікті інтересів існують як руйнівні так і можливо позитивні моменти. Проблематика конфлікту інтересів потрібно більш детально досліджувати та виявляти шляхи запобігання та існування конфлікту інтересів.

РОЗДІЛ 2. ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК ІНСТРУМЕНТА ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВОПОРУШЕННЯМ АБО ПРАВОПОРУШЕННЯМ, ПОВ'ЯЗаниМ ІЗ КОРУПЦІЄЮ

2.1 Законодавчі заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, аспекти правозастосування

Правовими засобами, які вітчизняне антикорупційне законодавство використовує для запобігання, виявлення та врегулювання ситуацій, пов'язаних з конфліктом інтересів у діяльності публічного службовця та прирівняних до нього осіб, є їхні загальні обов'язки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, заходи самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, а також порядок запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю підприємств чи корпоративних прав. Слід за доцільне розглянути їх в тій послідовності, в якій викладені положення щодо їх функціонування у Закону України «Про запобігання корупції» [5].

1. Загальні обов'язки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Для уникнення конфліктів інтересів та відвернення їх негативних наслідків ч. 1-6 Закону України «Про запобігання корупції» покладає на публічних службовців та прирівняних до них осіб наступні обов'язки:

- вживати заходів щодо недопущення реального, потенційного конфлікту інтересів;
- не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

- не спонукати підлеглих прямо чи опосередковано до прийняття рішень,
- вчинення дій чи бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб;

- вживати заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, зокрема повідомити не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – НЗАК або інший визначений законом орган чи колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно, або у разі існування сумніві щодо наявності конфлікту інтересів – звернутися за роз'ясненнями до територіального органу НАЗК – воно роз'яснює порядок дій щодо врегулювання конфлікту інтересів або підтверджує відсутність конфлікту інтересів (особа звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів) [5].

2. Заходи самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

Нездатність або небажання публічних службовців або прирівняних до них осіб запобігти виникненню конфлікту інтересів або об'єктивна неможливість цього визначає необхідність закликати їх самостійно врегулювати конфлікт інтересів, а якщо цього не вдалося досягти – вдатись до використання заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. Інструментальним та правовим підґрунтям для цього є положення статей 29–35 Закону України «Про запобігання корупції».

Тоді як єдиним заходом самостійного врегулювання публічним службовцем або прирівняною до нього особою конфлікту інтересів, у який він втягнутий, є позбавлення відповідного приватного інтересу, зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом (ст. 29):

- усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішень чи участі в його прийнятті;
- обмеження доступу до певної інформації;

- перегляду обсягу службових повноважень;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень;
- переведення на іншу посаду;
- звільнення [5].

Варто підкреслити, що за необхідне докладно охарактеризувати кожен із зазначених заходів врегулювання конфлікту інтересів та визначити напрями вдосконалення законодавства про підстави та шляхи їх застосування.

2.1. Позбавлення приватного інтересу.

Для уникнення негативних наслідків від примусового врегулювання конфлікту інтересів та відвернення шкоди інтересам держави або територіальної громади публічний службовець або прирівняна до нього особа може добровільно врегулювати конфлікт інтересів, позбавившись відповідного приватного інтересу, надавши безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади документи про це та вказавши на обставини, що унеможливають приховування цього приватного інтересу (ч. 2 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції») [5].

2.2. Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті.

Усунення публічного службовця або прирівняної до нього особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті за умови дотримання таких умов (ст. 30 Закону України «Про запобігання корупції»):

- є ситуація реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- конфлікт інтересів не має постійного характеру;
- є можливість залучити до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації;
- рішення про це прийняв керівник органу, підприємства, установи, організації або структурного підрозділу, в якому працює особа [5].

Такий само захід реагування на конфлікт інтересів застосовується щодо члена колегіального органу (комітету, комісії, колегії, тощо) із реальним чи потенційним конфліктом інтересів, крім випадків, коли її неучасть призведе до втрати правомочності колегіального органу (ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції») [5].

2.3. Обмеження доступу до певної інформації.

Доступ публічного службовця або прирівняної до нього особи до певної інформації може бути обмежений за таких обставин (ст. 31 Закону України «Про запобігання корупції»):

- конфлікт інтересів пов'язаний із доступом до визначеної інформації;
- конфлікт інтересів має постійний характер;
- особа може продовжити належним чином виконувати повноваження на посаді за умови такого обмеження;
- є можливість доручити роботу з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації;
- рішення про це прийняв керівник органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа [5].

Безумовною для прийняття рішення про обмеження доступу до інформації є підтвердження усіх зазначених обставин. Твердження про це узгоджується із міркуваннями НАЗК, висловленими у Методичних рекомендаціях з питань запобігання конфлікту інтересів. Там НАЗК наголосила на тому, що якщо йдеться, наприклад, про інформацію стосовно окремої фізичної чи юридичної особи при проведенні контрольного заходу, щодо якої службова особа, яка його проводить, має приватний інтерес, керівнику слід обрати інший захід врегулювання конфлікту інтересів – усунення від виконання завдання, оскільки конфлікт має тимчасовий (разовий) характер і не вимагає встановлення постійного обмеження в доступі до відповідної інформації [37].

2.4. Перегляд обсягу службових повноважень.

Перегляд обсягу службових повноважень можна застосувати як захід врегулювання конфлікту інтересів, якщо (ст. Закону України «Про запобігання корупції»):

- конфлікт інтересів пов'язаний з конкретним повноваженням;
- конфлікт інтересів має постійний характер;
- є можливість продовження належного виконання службових завдань після перегляду;
- є можливість наділення відповідними повноваженнями іншого працівника;
- рішення про це прийняв керівник органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа [5].

Водночас, Закону України «Про запобігання корупції», як й будь-який інший нормативно-правовий акт не містить положень про спосіб та наслідки передання повноважень, з якими пов'язаний конфлікт інтересів, іншій особі.

Недостатньо розкрита умова про «можливість наділення відповідними повноваженнями іншого працівника», зокрема, щодо дотримання нею вимог, які ставляться до осіб, що претендують на зайняття посади державної служби, яка включає таке повноваження; щодо обов'язку іншого працівника прийняти це повноваження (при тому, що це може бути не передбаченим посадовою інструкцією такого працівника) [56].

Невирішеним є питання про вплив зміни повноважень на заробітну плату. Зокрема, неможливо з'ясувати чи підлягає застосування у цьому випадку за аналогією закону ч. 4 ст. 52 Закону України «Про державну службу», за якою виплата за додаткове навантаження у зв'язку з виконанням обов'язків за вакантною посадою державної служби встановлюється керівником державної служби за поданням безпосереднього керівника державним службовцем, між якими здійснено розподіл обов'язків за вакантною посадою, пропорційно додатковому навантаженню за рахунок економії фонду посадового окладу за відповідною посадою [6].

Крім того, видається правильним встановити правило про те, що перегляд обсягу службових повноважень не можуть бути поєднаним із фактичним переведенням (зміною умов служби на ті, що встановлені для інших рівнозначних або нижчих посад). Про це йдеться, зокрема, у Методичних рекомендаціях НАЗК з питань запобігання конфлікту інтересів [37].

Більше того, незрозумілим є співвідношення перегляду обсягу службових повноважень як заходу врегулювання конфлікту інтересів зі зміною основних посадових обов'язків як формою істотної зміни умов служби (наприклад, п.2 ч. 3 ст. 43 Закону України «Про державну службу»), про що прийнято завчасно повідомляти (наприклад, не пізніш як за 60 календарних днів до зміни істотних умов державної служби відповідно до ч. 4 ст. 43 ЗУ «Про державну службу») [6].

2.5. Застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчинення певних дій чи прийняття рішень.

Зобов'язання публічного службовця або прирівняної до нього особи здійснювати службові повноваження під зовнішнім контролем допускається, якщо (ч. 1 ст. 33 Закон України «Про запобігання корупції»):

– неможливими є: усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження доступу до інформації та перегляд повноважень;

– відсутні підстави для переведення на іншу посаду чи звільнення [5].

Зовнішній контроль відповідно до ч. 2 ст. 33 ЗУ «Про запобігання корупції» здійснюється у таких формах:

– перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, 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;

– виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника;

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

Також законом встановлений зміст рішення про зовнішній контроль: воно має визначати форму контролю, уповноваженого на проведення контролю працівника, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього

контролю, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень (ч. 3 ст. 33 Закону України «Про запобігання корупції») [5].

Однак відкритим залишається питання про розподіл обов'язків та відповідальності між підконтрольним публічним службовцем або прирівняною до нього особою та контролюючою особою. Слід схилитися до думки, що значно більш доцільніше зобов'язати безпосереднього керівника особисто нести відповідальність за стан 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, а також затверджувати їх. Більше того, будь-який співробітник того самого органу, підприємства, установи, організації, що й підконтрольний публічний службовець або прирівняна до нього особа із високою часткою ймовірності сам буде втягнутий у конфлікт інтересів, оскільки з'явиться приватний інтерес, що ґрунтуватиметься на особистих стосунках із підконтрольною особою, які розвивались протягом їх служби [48].

Неможливо з'ясувати також способи здійснення зазначеного контролю, що є значною прогалиною та породжує правову невизначеність.

Слід зауважити, що під зовнішнім контролем здійснюється участь публічного службовця або прирівняної до нього особи у прийнятті рішень колегіальним органом, якщо його неучасть призведе до втрати правомочності колегіального органу (абз. 3. ч. 2 ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції») [5].

Водночас, незважаючи на значний стримуючий потенціал зовнішнього контролю, неможливо за його рахунок повністю виключити вплив такого публічного службовця або прирівняної до нього особи на інших членів колегіального органу та створювати ризик прийняття рішення, що є несприятливим для держави або територіальної громади, лише через неспроможність зібрати повноважний склад колегіального органу. З огляду на це, варто зауважити, що слід розглянути можливість безумовного недопущення публічного службовця або прирівняної до нього особи до участі у роботі

колегіального органу, крім випадків, коли з поважних причин (природна або техногенна катастрофа, хвороба, відрядження тощо) його неучасть призведе до втрати правомочності колегіального органу.

2.6. Переведення на іншу посаду.

Переведення публічного службовця або прирівняної до нього особи на іншу посаду є належним заходом врегулювання конфлікту інтересів, якщо (ч.1 ст. 34 Закону України «Про запобігання корупції»):

- є реальний чи потенційний конфлікт інтересів;
- конфлікт інтересів має постійний характер;
- конфлікт інтересів не може бути врегульований шляхом: усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження доступу до інформації та перегляд повноважень;

– є вакантна посада, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи [5].

Разом з тим, слід підкреслити, що як у попередніх випадках, процедура не визначена із достатньою точністю та зрозумілістю. Зокрема, поза увагою залишається можливість або недопустимість переведення на нижчу або вищу посаду, а також обов'язковість проведення конкурсу, якщо порушується питання про переведення на вищу посаду, чим ставляться під загрозу права інших претендентів на зайняття цієї посади.

2.7. Звільнення

Звільнення публічного службовця або прирівняної до нього особи здійснюється якщо (ч. 2 ст. 34 Закону України «Про запобігання корупції»):

- реальний чи потенційний конфлікт інтересів;
- конфлікт інтересів має постійний характер;
- конфлікт інтересів не може бути врегульований в інший спосіб, в тому числі через відсутність згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу [5].

Узагальнюючи вищезазначене, можемо кваліфікувати заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів за такими критеріями, як в залежності від характеру конфлікту інтересів, що врегульовуються спрямовані:

1. На врегулювання тимчасового (разового) конфлікту інтересів:

– усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті;

– застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень;

2. Спрямовані на врегулювання постійного конфлікту інтересів:

– обмеження доступу до певної інформації;

– перегляд обсягу службових повноважень;

– переведення на іншу посаду;

– звільнення;

– залежно від впливу на права та обов'язки третіх осіб:

3. Ті, що прямо уповноважують інших публічних службовців або прирівняних до них осіб на постійне або одноразове виконання інших завдань, прийняття рішень або участь у їх прийнятті:

– усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті;

– обмеження доступу до певної інформації;

– перегляд обсягу службових повноважень;

– застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийнятті рішень;

4. Ті, що прямо не уповноважують інших публічних службовців або прирівняних до них осіб на постійне або одноразове виконання інших завдань, прийнятті рішень або участь в їх прийнятті:

– переведення на іншу посаду;

– звільнення;

5. Ті, що застосовуються як керівником органу, підприємства, установи, організації, так і керівником структурного підрозділу:

- усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті;
- обмеження доступу до певної інформації;
- перегляд обсягу службових повноважень;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень;

6. Ті, що застосовуються виключно керівником органу, підприємства, установи, організації:

- переведення на іншу посаду;
- звільнення.

У світлі вищевикладеного, варто за доцільне висловити декілька загальних міркувань щодо поточного стану правового регулювання питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за вітчизняним законодавством.

По-перше, розділ V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону України «Про запобігання корупції», незважаючи на назву, не містить норм, окрім ст. 36 «запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав», спрямованих на регулювання порядку запобігання конфлікту інтересів. Видається обґрунтованим поруч із зазначеним визнавати

- заходами запобігання конфлікту інтересів:
- обмеження щодо одержання подарунків;
- обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;
- обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування;
- обмеження спільної роботи близьких осіб.

Також, цей перелік має бути доповнений:

- регулярним професійним навчанням державних службовців щодо поведінки в умовах конфлікту інтересів;

– обмеженнями після припинення політичної, громадської та іншої діяльності (встановлюють підстави та порядок запобігання конфліктам інтересів у справах за участю членів партії та громадських організацій, до складу яких входив публічний службовець або прирівняна до нього особа до зайняття посади державної служби, а також за участю колишніх роботодавців).

По-друге, підстави та процедури заст. осування врегулювання конфлікту інтересів слід вичерпно врегулювати, не залишаючи прогалин, оскільки вони можуть використовуватися для зловживань та знижують ефективність антикорупційного превентивного механізму.

При цьому, вибір заходів врегулювання конфлікту інтересів повинен обов'язково здійснюватися із забезпеченням оптимальної моделі збалансування інтересів:

- фізичної особи, у якої виник конфлікт інтересів;
- безпосереднього суб'єкта врегулювання конфлікту інтересів;
- інших суб'єктів права, які вступають у правовідносини з безпосереднім суб'єктом врегулювання конфлікту інтересів;
- держави або територіальної громади.

Зазначене дозволить більшою мірою досягти максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат для всіх заінтересованих суб'єктів.

По-третє, слід запровадити ризикоорієнтований підхід до розподілу сил та засобів суб'єктів запобігання конфліктам інтересів, зосереджуючи їх, насамперед, на найбільш корупціогенних сферах діяльності публічних службовців та прирівняних до них осіб (публічні закупівлі, надання адміністративних послуг, розпорядження бюджетними коштами, діяльність органів державного фінансового контролю та інших контролюючих органів, реалізація державної політики у сфері запобігання корупції тощо).

2.2. Встановлення моделей управління конфліктом інтересів на державній службі та їх особливості

Для досягнення мети даного дослідження варто досліджувати не тільки окремі суб'єкти управління щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а систему таких суб'єктів в їх взаємодії і взаємозв'язку. Слід виходити з того, що сукупність органів публічної влади становить окрему систему за умови постановки перед ними однакових або подібних завдань, спільного методу діяльності та необхідності складових частин системи взаємодіяти між собою для отримання бажаного загального результату.

Формуючи законодавство, спрямоване на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, необхідно забезпечити виключення випадків переслідування чиновником одночасно двох протилежних інтересів. Сучасне антикорупційне законодавство визначає, що конфлікт інтересів є суперечністю між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [68].

Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) було розроблено й видано методичні матеріали, які узагальнюють досвід країн-членів ОЕСР з управління конфліктом інтересів на державній службі. ОЕСР було запропоновано таке визначення поняття конфлікту інтересів: конфлікт інтересів являє собою конфлікт між громадським обов'язком і приватними інтересами державного службовця, у якому державний службовець перебуває під впливом приватних інтересів, здатних відобразитися на виконанні ним своїх робочих обов'язків [49].

У межах співпраці НАЗК та EUROPEAN UNION ANTI-CORRUPTION INITIATIVE (EUACI) європейські експерти др. Валтс Калнінш та др. Тілман Хоппе сформуливали документ «Управління конфліктами інтересів в Україні та національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК): «висновки та рекомендації», у якому в розділі «Рекомендації» пропонується розглянути можливість змінити формулювання терміну «реального конфлікту інтересів» -

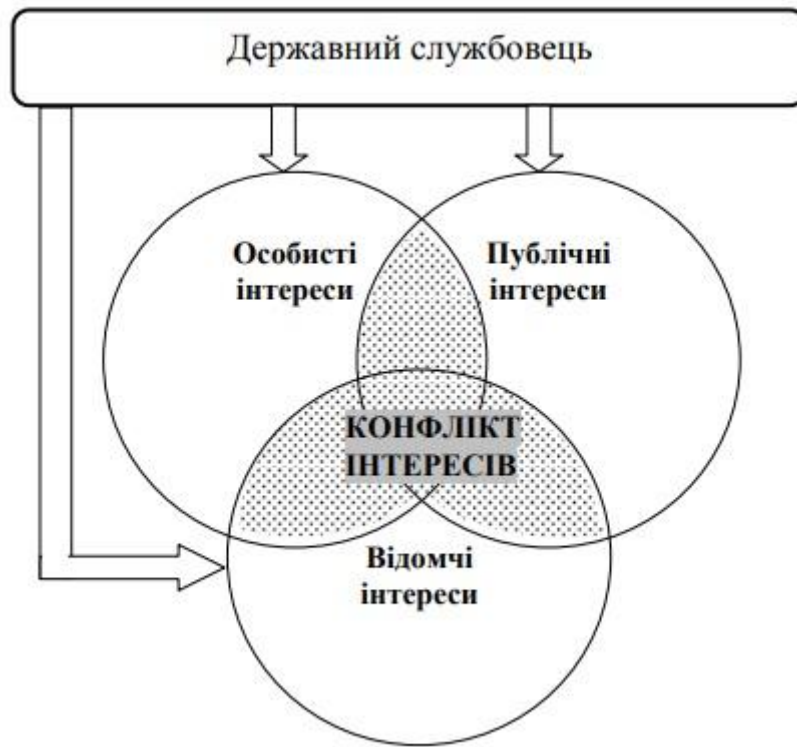
як впливу або можливого впливу приватного інтересу на неупередженість та об'єктивність виконання службових повноважень, вилучивши «суперечність» як необхідну частину терміна [28].

Тож далі перейдемо безпосередньо до розгляду питання. Відомо, що суб'єктами будь-якого конфлікту є його сторони. Під предметом конфлікту слід розуміти об'єктивно існуючу чи уявну проблему, що є причиною суперечки між сторонами. Кожна зі сторін зацікавлена у вирішенні цієї проблеми на свою користь. Предмет конфлікту – це і є те, основне протиріччя, через яке й заради розв'язання якого суб'єкти вступають у суперечку. Це може бути проблема влади, володіння тими чи іншими цінностями, проблема першості чи сумісності [28].

У нормативних документах українського законодавства конфлікт інтересів на державній службі зводиться до ситуації, коли державний службовець постає перед вибором у наданні пріоритетів власним інтересам чи належного виконання посадових обов'язків [5]. Але державна служба є досить складною системою, де спостерігаються найрізноманітніші взаємодії різних форматів і рівнів. Отже, зіткнення інтересів можуть бути в різних суб'єктів, уповноважених на виконання функцій держави, які взаємодіють між собою в різних співвідношеннях і на різних рівнях [15].

Згідно до визначення, що надається в Законі «Про запобігання корупції» зіткнення інтересів, яке виникає у професійній діяльності державного службовця приблизно виглядає так (табл. 1) [5].

Табл. 1 Схеми конфлікту інтересів



Так, як показує схема, суб'єктом управління конфліктом інтересів безпосередньо виходить сам державний службовець, а конфлікт виникає між його особистими, публічними та відомчими інтересами. Тобто, таким чином можна сказати напевне, що державний службовець має справу із своїм внутрішньо особистісним протиріччям, адже цілком розуміє, що знаходиться перед вибором: прийняття рішення на користь власних інтересів або бути непорушним у виконанні своїх професійних обов'язків та керуватися передусім своїми професійними принципами. До того ж можливе і компромісне рішення, коли посадовець формує свою позицію при прийнятті рішення так, коли всі інтереси в міру зважені та впорядковані. Таким чином, державний службовець завжди постає перед вибором: вступати або ж не вступати у конфлікт інтересів (табл.. 2).

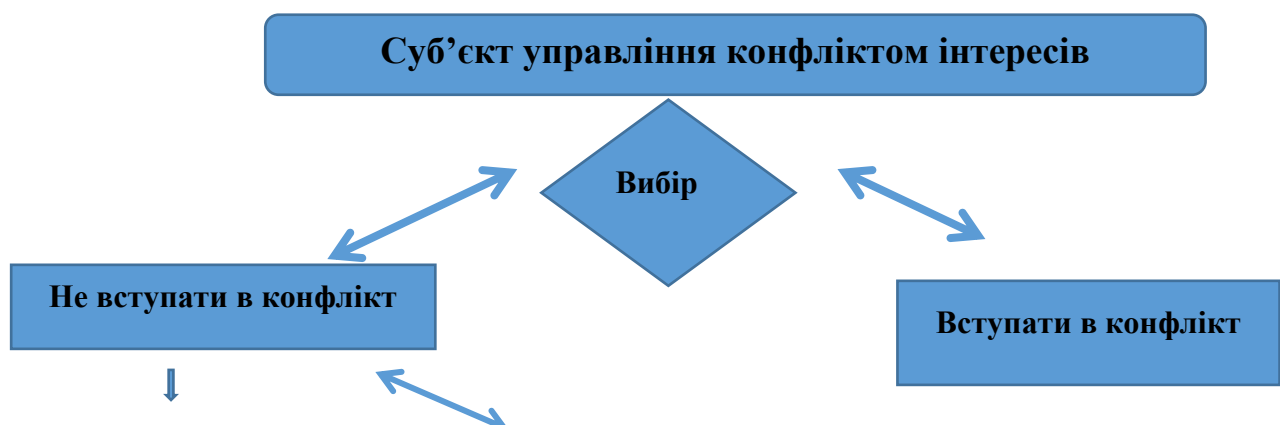




Табл. 2. Вибір суб'єктом управління конфліктом інтересів поведінки під час виникнення відповідної ситуації

На таблиці вище виділяються форми незаконної поведінки. Приховування інформації про конфлікт інтересів, що виник так само, як і вступ у конфлікт інтересів, є незаконним. У законодавстві України передбачається відповідальність за такого роду порушення. Так, КУпАП передбачає відповідальність за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів. Неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність реального конфлікту інтересів тягне накладення штрафу від 100 до 200 НМДГ [4].

При чому факти неповідомлення службовцями про конфлікт інтересів зумовлені недостатньою обізнаністю щодо необхідності повідомлення керівництва про особисту зацікавленість під час виконання посадових обов'язків, яка може призвести до конфлікту інтересів.

Поширення практики повідомлення уповноважених суб'єктів відповідно до встановлених процедур є свідченням ефективності управління конфліктом інтересів. Саме тому створення й упровадження раціонального механізму управління конфліктами інтересів має сприяти збільшенню ефективності системи державної служби взагалі.

Вступ у конфлікт інтересів і, як наслідок, надання пріоритету особливим інтересам часто провокується невизначеністю середовища, у якому перебуває державний службовець. Якщо ж робоча роль чітко визначена посадовими інструкціями й орієнтована на конкретні результати, задоволеність службовців працею зростає. Власне фактор задоволеності результатами своєї роботи можна віднести до особистих інтересів, які не суперечать посадовим обов'язкам. Таким чином, чітко окреслені межі робочих ролей державних службовців дозволяють зменшити ризик імовірності виникнення ситуації конфлікту інтересів.

Модель поведінки, яку обирає державний службовець під час виникнення конфлікту інтересів, залежить від комплексу чинників морально-етичного та інституційного характеру: особистісні якості державного службовця; наявність інституційних обмежень; обізнаність службовця про діючі норми і правила; сформована традиція в поведінці.

Не дивлячись на те, що українське законодавство містить норму, згідно до якої чиновник в обов'язковому порядку повинен попереджувати власне керівництво про потенційну чи реальну загрозу конфлікту інтересів, пов'язаний із виконанням його обов'язків, на практиці вказана норма залишається декларативною, так як більшість держслужбовців не усвідомлює такої необхідності надавати інформацію щодо цього. Це відбувається, адже в Україні немає системи так званої «невигідності» корупційної поведінки. Така система повинна включати в себе досконалий набір санкцій та широкий інструментарій навчання, що сприятиме усвідомленню посадовцями всіх рівнів необхідності декларування інформації щодо своїх інтересів як матеріальних так і нематеріальних. Подібна система є основою механізму управління конфліктом інтересів. Розробка дієвого механізму дозволить сформуванню ефективну модель управління конфліктом інтересів на державній службі.

Під механізмом розуміють: 1) пристрій для передачі та перетворення рухів, що являє собою систему ланок, у якій рух однієї або декількох ланок викликає цілком певні рухи інших ланок системи. Механізми бувають різними за призначенням і є основою більшості технічних пристроїв; 2) внутрішню

будову, систему чого-небудь; 3) сукупність станів і процесів, з яких складається будь-яке явище [14].

Під управлінням розуміють цілеспрямований процес впливу на об'єкт із метою зміни його стану. Отже, управління конфліктом інтересів – цілеспрямований процес впливу на систему державної служби з метою запобігання, виявлення, вирішення та врегулювання конфлікту інтересів.

Тобто, під механізмом управління конфліктом інтересів на державній службі слід розуміти як сукупність ланок, зміна яких викликає перетворення процесів виявлення, запобігання, вирішення та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Механізм управління конфліктом інтересів включає також прямі та зворотні зв'язки, відносини між ними.

До суб'єктів управління конфліктом інтересів на державній службі ми відносимо державного службовця, його безпосереднього начальника, державну установу, а також органи, діяльність яких спрямована на попередження, виявлення, дозвіл або врегулювання конфлікту інтересів. До функцій управління конфліктом інтересів належать: запобігання; виявлення; вирішення; врегулювання, що вимагає залучення третіх осіб (комісії, начальника, суду та ін.); мінімізація негативних наслідків конфлікту інтересів.

Оскільки державна служба має досить розгалужену структуру від найвищого до найнижчого рівня, то досить очевидним є те, що на будь-якій ділянці цієї системи можуть виникнути конфлікти інтересів. Суб'єктами таких конфліктів можуть бути: окремі службовці; робочі колективи; керівники колективів та підрозділів; державні установи та відомства. А тому, визначення конфлікту інтересів, які наводяться в різних документах антикорупційного законодавства, де описується ситуація конфлікту власних інтересів службовця із посадовими обов'язками не відображає в повній мірі реалії та багатоаспектність явища.

До умов ефективного управління конфліктом інтересів належить: нетерпиме ставлення суспільства до вступу в конфлікт інтересів; гідні умови праці державних службовців; престиж державної служби; розвиненість етики на державній службі.

Сукупність інституційних механізмів, що регулюють конфлікт інтересів, складається з таких елементів, як нормативно-правове регулювання – офіційні документи, видані в установленому порядку, що встановлюють, змінюють або скасовують норми права, механізми саморегулювання – елементи службової етики, до яких належать: неформалізовані інститути культурного характеру; система документів, що мають рекомендаційний характер, наприклад етичні кодекси, у ряді випадків затверджені нормативними правовими актами, а частіше такі, що є документами, прийнятими професійною спільнотою державних службовців, а також організаційні механізми – різні структури та інститути, створені з метою управління конфліктом інтересів.

Повертаючись до розгляду суб'єктів конфлікту інтересів на державній службі можна розглянути кілька форматів взаємодії при таких конфліктах [45].

1. Конфлікт інтересів на державній службі, коли суб'єктом управління конфліктом виступає службовець.

В такій ситуації маючи повноваження для виконання службових обов'язків, зокрема й для прийняття управлінських рішень, посадовця може спіткати спірна ситуація конфлікту інтересів у взаємодії з низкою суб'єктів (бізнесові групи, громада, керівник, колектив, політичні організації, контролюючі органи тощо). У такій ситуації державний службовець є суб'єктом управління конфлікту інтересів і від прийнятого ним рішення буде залежати чи набуватиме конфлікт подальшого розвитку. Дійсно, рішення, прийняте службовцем із пріоритетністю власних інтересів, може суперечити інтересам інших суб'єктів.

2. Конфлікт інтересів на державній службі, коли суб'єктом управління конфліктом є колектив службовців.

Суб'єктом управління конфліктом інтересів у такому разі є група службовців або колектив. Цілком імовірно може бути ситуація, коли інтереси колективу можуть вступати в протиріччя з інтересами інших суб'єктів і прийняте колективне рішення може йти врозріз з інтересами, скажімо із громадою чи установою тощо.

3. Конфлікт інтересів на державній службі, коли суб'єктом управління конфліктом є орган державної влади.

Система інституцій державної служби досить розгалужена і взаємодії між ними існують як по вертикалі, так і по горизонталі. Будь-яка взаємодія – це поле для конфлікту й між інституційні зв'язки на державній службі не виняток. Досить часто буває так, що повноваження і функції різних служб і відомств можуть дублюватися, саме це й може бути підґрунтям для міжвідомчого конфлікту інтересів. У такому разі часто буває так, що одна служба чи відомство може перекладати роботу на іншу, а результатом цього «перекладання» буде взагалі невиконання роботи.

4. Конфлікт інтересів на державній службі, коли суб'єктом управління конфліктом є керівник органу державної влади.

Специфіка явища конфлікту інтересів така, що про його наявність досить часто може знати тільки та особа, яка потрапила в цю ситуацію. Насамперед керівні кадри державної служби частіше за все й потрапляють у такі ситуації, адже вони ухвалюють управлінські рішення. Ухвалення рішення про те, вступати в конфлікт інтересів чи ні, продовжувати виконувати свої посадові обов'язки в ситуації конфлікту інтересів чи повідомити про неї вищому керівництву, досить часто залежить від особистісних якостей керівника.

Виходячи з цього, можна цілком справедливо стверджувати, що конфлікт інтересів на державній службі, з огляду на суб'єкти участі, явище багато форматне й виходить далеко за межі визначення, яке наведене в нормативних документах.

Таким чином, особливості управління конфліктом інтересів на державній службі обумовлюються специфікою даної сфери діяльності. Функції, процедури та інструменти для здійснення управління конфліктом інтересів не повинні вступати в колізію з функціями державної служби.

Насамперед, ефективність управління конфліктом інтересів значною мірою залежить від вибору моделі поведінки суб'єкта управлінням цим явищем, адже він завжди має вибір – вступати в конфлікт інтересів чи не вступати.

Аналіз сутності явища конфлікту інтересів на державній службі та етапів його перебігу створює підґрунтя для формування структурно-функціональної моделі механізму управління цим явищем, подальше змістовне наповнення якої може стати полем для наступних наукових розвідок.

Упровадження ефективних механізмів управління конфліктом інтересів – один зі шляхів виведення інституту державної служби на якісно новий рівень, адже зведення негативного впливу цього явища до мінімуму має сприяти підвищенню ефективності роботи інститутів державної влади.

РОЗДІЛ 3. НОРМАТИВНА РЕАЛІЗАЦІЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА НЕДОПУЩЕННЯ ВЧИНЕННЯ КОРУПЦІЙНИХ ДЕЛІКТІВ

3.1 Адміністративна відповідальність державних службовців за порушення вимог у сфері запобігання і врегулюванню конфлікту інтересів.

У межах механізму протидії порушенням будь-яких правових приписів ключову роль відіграє юридична відповідальність, адже саме завдяки застосуванню засобів останньої забезпечується належний стан правопорядку, в даному випадку – у відносинах, що виникають у сфері публічної служби. Так, розгляд проблеми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції поза включенням до дослідження запобігання та врегулювання конфліктів інтересів був би неповним.

Враховуючи, що специфіка даних правовідносин обумовлюється правовим статусом їх суб'єктів – публічних службовців, а адміністративна відповідальність виступає невід'ємною складовою їх правового статусу та притягнення до відповідальності в разі порушення норм антикорупційного законодавства.

Слід зазначити, що адміністративна відповідальність не є єдиною мірою відповідальності, до якої притягуються держслужбовців, які винні у вчиненні у корупційних правопорушень та порушень, пов'язаних з корупцією. Відповідно до ч. 1 ст. 65 ЗУ «Про запобігання корупції» вказується, що за вчинення корупційних правопорушень та порушень, пов'язаних з корупцією особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової відповідальності та дисциплінарної відповідальності [5].

Правопорушення, пов'язані з корупцією виокремлюються законодавцем у Законі «Про запобігання корупції» в окрему групу протиправних порушень. Згідно до ст. першої цього Закону, то правопорушення пов'язані з корупцією визначається як діяння, що хоча й не містить ознак корупції, проте порушує встановлені законодавством вимоги, заборони, обмеження, за яке законом передбачено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність [5]. Відповідно корупційне правопорушення визначається як діяння, що містить ознаки корупції, за яке передбачено відповідальність, встановлену законом.

Тобто, ключовою відмінністю полягає в тому, що перша на відмінну від другої не містить ознак корупції, тобто вчиняється поза безпосереднім використанням особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вимоги, а також прийняття такої вигоди чи її прийняття для себе або інших осіб.

Чинний Закон України «Про запобігання корупції» визначає в якості превентивних антикорупційних інструментів проведення антикорупційної експертизи нормативних актів та відповідних проектів; спеціальна перевірка претендентів на зайняття високих посад в державному управлінні; функціонування Єдиного державного реєстру осіб, які скоїли корупційні або пов'язані із корупцією діяння, що включає окрему інформацію як вже притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення фізичних осіб так і юридичних осіб до яких застосовано заходи кримінального характеру через вчинення ними в їх інтересах корупційних правопорушень [52].

По сьогоднішній день специфіка порушень, пов'язаних із корупцією суттєво не змінилася, відповідальність за порушення яких встановлюється в главі 13-А КУпПАП «адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією», зокрема і стаття 172–7 порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [4].

Варто нагадати, що на сьогодні, адміністративна відповідальність настає виключно за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних із корупцією, тоді як корупційні злочини караються у відповідності до кримінальних норм. Реалізований законодавцем підхід цілком відповідає європейським стандартам у цій сфері правовідносин та, зокрема, Рекомендації GRECO, яка містилася у Другому додатковому звіті про виконання рекомендацій Україною, щодо неприпустимості наявності двох паралельних систем відповідальності за корупційні правопорушення, тобто систем кримінальної та адміністративної відповідальності [65].

Із вищенаведеного можна дійти до розумного висновку, що адміністративна відповідальність в межах даних правовідносин відіграє вагомую роль, виконуючи функцію превентивного засобу або засобу запобігання вчиненню корупційних злочинів. Відповідно, на основі цього можна цілком вірно стверджувати, що адміністративна відповідальність посідає чільне місце в межах запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як цілком дієвого способу протидії корупції, зокрема в частині діяльності органів публічної адміністрації та інших юридичних осіб публічного права щодо вчасного вирішення конфліктної ситуації у разі виникнення конфлікту інтересів (виявлення, припинення протиправного діяння і відповідно накладення адміністративних стягнень на винних осіб й застосування право відновлювальних заходів).

Стає очевидним, що адміністративну відповідальність деякі науковці розглядають як один із засобів запобігання конфлікту інтересів, яка ще раз підкреслює важливість дослідження визначеного аспекту правовідносин. Саме тому ключову роль у боротьбі з корупцією та її проявами надають адміністративній відповідальності як дієвий превентивний механізм.

Водночас слід зазначити, що адміністративна відповідальність слугує засобом попередження конфлікту інтересів, а не його врегулюванням, що і є основною відмінністю. Адже серед способів врегулювання конфлікту інтересів є такі як усунення особи від виконання завдання; вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; обмеження доступу до інформації тощо [5].

Виходячи із диспозиції ч. першої статті 172-7 щодо порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, то діяння вчиняються у формі бездіяльності; відповідно частини другої у формі активних дій. Усі склади є формальними. Відповідно усі діяння вважаються закінченими з моменту вчинення зазначених у диспозиції статті дій чи бездіяльності, і відповідальність за них настає незалежно від одержання особою матеріальних чи нематеріальних благ, послуг, пільг чи інших переваг.

Так, в постанові Шевченківського районного суду м. Києва (постанова від 09.04.2020, справа 761/33875/19) визначається, що конфлікт інтересів має місце не тільки коли суперечність між приватним інтересом особи та її службовими повноваженнями фактично вплинула на об'єктивність або неупередженість прийняття рішення, а й тоді, коли вона вплинула на нього [8]. Тобто, правопорушення вважається закінченим з моменту, коли особі стало відомо про його наявність.

Суттєвим моментом у частині визначення розміру штрафу, який буде накладатися на особу, яка винна у вчиненні проступку є встановлення характеру делікту, тобто чи являється він одиничним або таки в діях особи наявні ознаки множинності (повторності або ж сукупності протиправних діянь). Вирішення даного питання відіграє окрему роль, оскільки в частині третій міститься кваліфікуюча ознака делікту – повторність діянь, передбачених в частині першій та другій цієї статті, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж правопорушення.

Наприклад, в постанові Верховного Суду від 13.08.2020 р. у справі № 810/4008/17 (адміністративне провадження № К/9901/56438/18) міститься твердження, що: «із аналізу терміну реальний інтерес, який міститься в статті 1

Закону слід розуміти, що при реальному конфлікті інтересів існуюча суперечність між наявним приватним інтересом та її службовими чи представницькими повноваженнями безпосередньо впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання вказаних повноважень» [10]. Тобто, правопорушення за ч. 1 ст. 172-7 має триваючий характер, а правопорушення за другою частиною цієї статті може мати характер продовжуваного (держслужбовець спочатку приймає рішення на користь близьких осіб за умов реального конфлікту інтересів, а потім вчиняє різного роду дії з метою його реалізації).

Варто виділити той факт, що КУпПАП не має визначення поняття триваючого правопорушення. В теорії міститься інформація, що триваючими визначаються правопорушення, які спочатку почавшись із протиправною дією чи бездіяльністю вчиняються потім безперервно протягом подальшого виконання (невиконання) службових обов'язків. Відповідно початковим таким моментом визнається вчинення протиправної дії чи бездіяльності, тобто з безпосереднього виникнення конфлікту інтересів, за якого стало відомо особі. При вирішенні питання про притягнення особи до відповідальності слід виходити з загального правила, за якого правопорушення вважається закінченим з моменту наявності усіх ознак складу правопорушення, що передбачене законом. Триваючі правопорушення вважають юридично закінченими до їх фактичного припинення (до моменту закінчення протиправної поведінки) [40].

Отже, як у випадку із триваючими правопорушеннями так і з продовжуваними діє загальне правило, відповідно до якого притягти особу до відповідальності за його вчинення можна тільки один раз, оскільки в незалежності від його тривалості чи кількості епізодів протиправної поведінки, що його складають, це є один адміністративний делікт, за який адміністративне стягнення, передбачене відповідною статтею КУпПАП накладається тільки один раз.

Аналіз судової практики чудово демонструє той факт, що найбільш розповсюдженою формою порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є вчинення дій чи прийняття рішень публічним

службовцем в умовах реального конфлікту інтересів, пов'язаного з виконанням окремих повноважень стосовно осіб, з якими пов'язані приватні інтереси службовця. Йдеться про випадки, коли держслужбовець приймає участь при здійсненні управлінських функцій та прийнятті рішень щодо осіб, з якими пов'язаний сімейними, дружніми чи іншими відносинами. Більшість постанов якраз і виносяться у справах такої категорії. Достатньо поширеними є випадки вчинення дій чи прийняття рішень службовою особою в умовах реального конфлікту інтересів, пов'язаного з виконанням оплачуваної роботи на умовах трудового договору чи контракту особами, з якими пов'язані особисті інтереси публічного службовця [11; 9].

До того ж у більшості випадків особи, які винні у порушенні вимог щодо попередження та врегулювання конфлікту інтересів притягаються якраз таки за сукупністю діянь, тобто за ч. 1 та 2 статті 172–7. Такі випадки пояснюються доволі просто: виявлення сукупності чи повторності таких діянь можливе вже після факту виявлення таких правопорушень (можуть входити декілька епізодів вчинення), а тому частина перша містить диспозицію, в якій зазначена відповідальність за неповідомлення особою про наявність конфлікту інтересів як в якості превентивного заходу.

Щодо суб'єкта, то у більшості випадків до відповідальності притягаються якраз особи, які виконують функції держави чи місцевого самоврядування, проте ними не може обмежуватися перелік суб'єктів порушення вимог щодо попередження та врегулювання конфлікту інтересів.

Стаття 172-7 містить примітку, яка дає роз'яснення щодо суб'єкта, в ролі якого виступають:

- особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;
- посадові особи публічного права, які не зазначені в пункті першого частини першої статті цієї статті;
- особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але також надають публічні послуги: нотаріуси,

приватні виконавці, аудитори, експерти, арбітражні керуючі, третейські судді, інші особи, які визначені законом;

– представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону «Про державну службу», [5].

Тобто, виходячи із вищевказаного можна дійсно констатувати про відсутність єдиного збалансованого підходу правоохоронних органів щодо притягнення до відповідальності представників усіх видів юридичних осіб публічного права та громадських рад при органах державної влади. Із наведених положень слідує, що суб'єкт порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є спеціальним, що згідно із положенням адміністративного законодавства за вчинення даного правопорушення можуть бути притягнуті тільки особи лише із перелічених категорій, а ніхто інший. До того ж, суб'єкт вважається індивідуальним: може виступати суб'єктом тільки фізична осудна особа, яка наділена владними повноваженнями.

Водночас зазначене наводить на розуми про те, що внаслідок реалізації положень частини першої статті 172–7 забезпечується досягнення мети запобігання негативним наслідкам реального конфлікту інтересів шляхом притягнення до відповідальності осіб, винних у неповідомленні про наявність у них такого, проте не можна оминати увагою, що вирішення ситуації за наявності конфлікту інтересів можливе тільки у випадку, якщо безпосереднім керівником особи або керівником органу, до повноважень якого належить звільнення або ініціювання звільнення з посади, буде вжито заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Тобто, в межах правовідносин, що розглядаються наявні 2 зобов'язані сторони: перша – суб'єкт правопорушення за статтею 172–7, а друга керівник державного службовця чи керівник органу, до повноважень якого належить звільнення з посади, де буде вжито заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Задля того, аби забезпечити на належному рівні не тільки запобігання конфлікту інтересів в межах статті 172–7, але й належне його врегулювання, основні обов'язки щодо якого покладаються на безпосередніх керівників чи осіб, які уповноважені на звільнення, враховуючи органічний зв'язок між статтями 172–7 та статті 172–9 КУпАП та зокрема те, що вирішення реального конфлікту інтересів виступає одним із засобів щодо запобігання та протидії корупції, деякі науковці пропонують висловлювати в такій частині як: невжиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення адміністративного правопорушення, пов'язаного із корупцією.

Щодо зарубіжного досвіду, то у світі не існує країни, яка б мала абсолютний імунітет проти конфлікту інтересів на державній службі. Усі країни вдаються до певних дій для того, щоб запобігти та протидіяти ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху [78].

Загалом у європейській управлінській практиці відсутній стандартний набір інструментів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі. Але, узагальнивши усю наявну інформацію, можна окреслити основоположні механізми, які застосовуються в різних країнах [75].

Один із таких механізмів – це обмеження щодо суміщення службової діяльності і іншими її видами. Дана умова поширюється на осіб, які обіймають політичні посади (глава держави, члени уряду та парламенту), держслужбовців та суддів.

Наступним механізмом є декларування доходів та майна. На теренах Європи даний механізм не має уніфікованого застосування. Наприклад, у Великобританії декларації про майно подаються членами парламенту в тому разі, коли вартість майна складає більш, ніж 59000 фунтів. У Німеччині члени парламенту не подають декларацій про майно, але державні службовці, для підтвердження відсутності боргів, зобов'язані подати такі декларації перед

призначенням на посаду. Німецька практика щодо декларування майна службовцями є поширеною в багатьох країнах Східної Європи [20; 79].

У низці інших європейських країн держслужбовці навпаки звільняються від обов'язку декларування майна [20]. В зарубіжних країнах досить справедливо вважається, що отримання посадовою особою подарунків є першим кроком на шляху до корупції [69]. А тому, в багатьох європейських країнах передбачається обов'язкове декларування подарунків особами, які займають керівні політичні посади, а в деяких країнах таких як Латвія передбачається декларування усіма державними службовцями. У Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які займають керівні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині для членів парламенту, а у Великобританії, Іспанії та Німеччині для членів уряду та осіб, які обіймають політичні посади [58; 53]

Члени британського парламенту повинні декларувати подарунки, вартість яких перевищує одного відсотку їхньої заробітної платні, а членам німецького парламенту у випадку перевищення вартості подарунка у розмірі п'яти тисяч євро [20].

Декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями також є доволі поширеним явищем у Європі – передбачене в Португалії (декларування за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду), Іспанії (декларування за 2 роки), Німеччині [80].

У низці європейських країн приватні інтереси повинні бути задекларовані лише у разі, коли вони можуть вплинути на виконання службових обов'язків (Великобританія, Італія, Латвія, Польща) [20].

Ще одним дієвим механізмом запобігання конфлікту інтересів на державній службі є оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно. Це передбачено законодавством певних європейських держав як Польща (для всіх посадових осіб), Великобританії (декларації про подарунки особам, які обіймають політичні посади), Іспанії (декларації про інтереси членів парламенту та місцевих виборних посадових осіб можуть бути отримані за

запитом будь-якої зацікавленої особи), Латвії (усі декларації є загальнодоступними).

Предметом професійної етики державних службовців Франції є типові для державних служб демократичних держав проблеми, які також вирішуються аналогічно. Конфлікт інтересів розв'язується шляхом дотримання правил контролю фінансового й економічного стану державного службовця. У ситуації Відставки головною проблемою є запобігання раптовому переходу державного службовця в приватний сектор, який належав до його компетенції в період служби. Така ситуація також регулюється за допомогою традиційних етичних правил [59].

Обмеження на обіймання певних посад та заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця також встановлене законодавством окремих європейських країн [46]. Так, в Іспанії та Португалії упродовж двох та трьох років після припинення повноважень, особа яка раніше обіймала посаду, не має права працювати в приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду, у якому обіймала ця особа. Подібні механізми для державних службовців встановлюються і законодавством Італії, Польщі (1 рік), Франції (5 років) і відповідно Великобританії (2 роки) [13].

Варто додати, що в експертному документі організації EUACI «Управління конфліктами інтересів в Україні та НАЗУ: висновки і рекомендації» зазначається, що в українському антикорупційному законодавстві варто розглянути можливість змінити обмеження щодо особи після припинення нею діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави. Рекомендується застосовувати їх у тих випадках, коли нова діяльність або посада колишнього державного службовця безпосередньо стосується функцій, які він виконував за часів роботи на державній службі. Або коли така діяльність іншим чином може вважатися конфліктом інтересів, залучаючи випадки, коли державний службовець відіграв конкретну та вирішальну роль у підготовці або

ухваленні регуляторних стандартів, які значним чином вплинули на конкретні підприємницькі інтереси нового роботодавця [28].

Також у вищезазначеному документі пропонується запровадити таке правило як принаймні упродовж 1 року після складання службових чи представницьких повноважень, особі слід заборонити укладати прямі чи непрямі угоди з органом, де він працював. Вказане обмеження не повинно стосуватися нових трудових договорів між колишнім державним службовцем та тим органом, де він працював, або стандартних ділових відносин, де колишній службовець є звичайним клієнтом або споживачем послуг органу влади [28].

Також слід згадати про такі явища як передача корпоративних прав в управління трастовій компанії, продаж часток у статутному капіталі компаній [33]

Ці механізми запобігання конфлікту інтересів передбачені законодавством Великобританії (щодо посадових осіб, які обіймають політичні посади), Франції, Іспанії та низки інших країн [19].

Найбільшого поширення в іноземних дослідження набуло особливого значення поняття службове викриття, яке було розкрито вченими Дженет Ніарі та Марч Майсль, які вказують, що: «службові викриття – це розкриття членами організації незаконних, аморальних, нелегітимних дій під контролем їх керівників, особам або організаціям, які здатні вчинити результативні дії» [74].

В Україні практика службових викриттів не закріплена законодавчо, тоді як у низці країн вона набула широкого загалу та регулюється відповідно спеціальними законами, які регулюють таку процедуру та забезпечують захист осіб, які здійснюють процедуру службових викриттів. До таких країн належать зокрема: Австралія, Канада, США, Великобританія, Японія, Бельгія, Норвегія та чимало інших [81].

У межах широкого соціологічного дослідження функціонування службових викриттів у державному секторі, що проводилося у Австралії, авторами пропонувалося 7 основних категорій порушень службовців, які є предметом службового викриття [71], де конфлікт інтересів якраз займає

окрему строку. До цих категорій належать: неефективне виконання посадових обов'язків (некомпетентність, недбалість), неналежна поведінка, що спрямована отримання вигоди в подальшому, конфлікт інтересів (приховування фінансових інтересів, утручання в ухвалення рішень), непристойна чи неетична поведінка, неналежне управління фін ресурсами (марнотратство, нецільове використання бюджетних коштів), нанесення шкоди співробітникам під час виконання службових обов'язків, спотворення принципів справедливості [70].

Тобто, згідно вищенаведеного роль службових викриттів є суттєвою та проявляється різнопланово. Особлива цінність полягає у можливості ранньої ідентифікації конфлікту інтересів та превенції негативних наслідків для суспільства та держави, що в подальшому можуть бути спричинені неналежним виконанням держслужбовцем своїх прямих обов'язків. Виявлення уявних, потенційних та реальних конфліктів інтересів, а також вирішення й усунення реальних конфліктів інтересів є більш ефективним, коли існує дійсний юридичний захист осіб, які вчиняють службове викриття [76].

Наразі актуальним є питання вивчення ситуації щодо необхідності впровадження такого механізму в українське антикорупційне законодавство, при цьому урахувавши зарубіжний досвід.

Таким чином, перераховані вище механізми тією чи іншою формою мають місце в українській практиці державного управління, проте їх дієвість ще не досягла того рівня аби з цілковитою впевненістю стверджувати про ефективність діяльності та якості державного управління в Україні. Для досягнення бажаного результату слід в майбутньому докласти чимало зусиль.

3.2 Напрями вдосконалення законодавства у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності органів, уповноважених виявляти порушення вимог у сфері запобігання і врегулюванню конфлікту інтересів

Аналіз чинного законодавства про протидію корупції в сфері державної служби дозволяє сформулювати деякі пропозиції (ідеї) з розвитку і оновленню механізму виявлення та вирішення конфлікту інтересів.

Ідеї реорганізації механізму мають в основному прикладну спрямованість і стосуються безпосередньо підвищення ефективності практичної діяльності з виявлення, запобігання та припинення конфлікту інтересів. Однак досягти бажаного результату у відриві від законодавчого регулювання можливим не уявляється. Тому реалізація наведених ідей практичної спрямованості повинно йти разом із модернізацією законодавства [27].

Так, раніше вже говорилося про необхідність корекції базового поняття "конфлікт інтересів". Як справедливо зауважують юристи, недопущення і вирішення конфліктів інтересів на державній та муніципальній службі є одним з головних антикорупційних механізмів. Позитивним моментом є те, що в законодавстві України сформований єдиний підхід до розуміння конфлікту інтересів у сфері державного управління. Таким чином, виходить, що конфлікт інтересів виникає, коли зачіпаються три основні обставини:

- коли власні приватні інтереси державного службовця впливають або можуть вплинути на виконання ним своїх професійних обов'язків;
- коли з'являється або може з'явитися протиріччя між приватними інтересами муніципального службовця і законодавчо встановленими правами та інтересами фізичних або юридичних осіб, суспільства і держави;
- коли таке протиріччя обумовлює або може зумовити нанесення шкоди правам і інтересам фізичних або юридичних осіб, суспільства і держави [57].

На додаток потрібно прийняти ряд законодавчих доповнень, які підвищити ефективність практичної діяльності з виявлення та попередження конфлікту інтересів. Необхідно вдосконалити діяльність по виявленню конфлікту інтересів, яке зажадає створення системи оцінки ризиків виникнення конфлікту інтересів.

На даний час з метою виявлення конфлікту інтересів законодавцем на державних службовців покладено ряд обов'язків, зокрема подання відомостей в декларацію про доходи, витрати, майно і зобов'язання майнового характеру, передача цінних паперів, акцій (часток участі, паїв у статутних (складеному)

капіталі організацій) в довірче управління відповідно до цивільного законодавства та т.д.

Організаційний конфлікт інтересів проявляється в умовах, коли юридична особа, яка надає послуги державі, має необ'єктивні конкурентні переваги в порівнянні з іншими постачальниками послуг. Особистий конфлікт інтересів визначається як невідповідність між особистою зацікавленістю державного службовця і професійними завданнями, які він виконує. Даний конфлікт виходить і за рамки внутрішньо-особистісних конфліктів, так як проблема конфлікту інтересів неодмінно зачіпає інтереси інших суб'єктів, а її рішення залежить від впливу, який вони чинять на процес [63].

Необхідно зазначити, що недосконалість державного управління і слабкість суспільства відкриває можливості для різних зацікавлених груп та окремих осіб застосування будь-яких, в тому числі і заборонених методів для досягнення своїх особистих цілей. А об'єктом їхніх інтересів стають визначені державні службовці, які займають посади державної служби. В такому випадку джерелом конфлікту особистих інтересів держслужбовця і інтересів державної посади та виконання його посадових обов'язків (тобто власне державних інтересів) стає третя особа.

Деякі науковці виділяють 3 пріоритетні напрями подальшого розвитку законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні [62]:

– деталізація правого регулювання процедур застосування заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів усіма безпосередніми суб'єктами: органами державної влади та місцевого самоврядування, іншими юридичними особами публічного права, громадськими радами, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм, юридичними особами, які створені особами, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги;

– визначення нових заходів запобігання конфлікту інтересів та подальше розроблення нормативно-правових актів, які б урегулювали процедури здійснення цих заходів;

– вдосконалення правового регулювання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Тобто, для подальшої деталізації правого регулювання процедур застосування заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції необхідно також прийняття окремого нормативно-правового акта про запобігання конфлікту інтересів як способу протидії корупції в Україні [57].

Приблизна структура такого документу виглядала би так:

- загальні положення щодо конфлікту інтересів;
- повноваження суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- заходи запобігання виникнення;
- процедура застосування таких заходів;
- дисциплінарна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Потребує вдосконалення порядок надання державними службовцями та особами, які вступають на державну службу, відомостей про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру.

Надання відомостей про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру направлено на створення антикорупційного моніторингу в державних органах. Аналіз відомостей про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру державних службовців має за собою дві основні мети: основну – виявлення ознак корупційних правопорушень державних службовців і допоміжну – визначення ризиків виникнення конфлікту інтересів у державних службовців. Таким чином, розвиток механізму виявлення та припинення конфлікту інтересів можливий шляхом вдосконалення:

– правової регламентації кола осіб, інформацію про доходи, майно та зобов'язання майнового характеру, які вступають на державну службу і державні службовці;

– прийомів і способів використання даної інформації в цілях ефективного механізму протидії корупції в державних органах [17].

Коло осіб, інформацію про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру, яких повинні надавати особи, які вступають на державну службу і державні службовці потребує розширення. На відміну від українського, в зарубіжному законодавстві кола осіб, доходи, витрати, майно і зобов'язання майнового характеру, які потребують перевірки у зв'язку із зайняттям посади державної служби, значно ширше, і в зазначеному відношенні буде надзвичайно корисним перейняття досвід ряду інших країн [66].

Наприклад, законодавством США передбачено обов'язок державних службовців надавати в Управління з питань етики інформацію про свої витрати і доходи, а також витрати і доходи близьких родичів, до числа яких відносяться не тільки діти і чоловік (дружина), а й батьків. У вітчизняній правовій літературі висловлюються пропозиції обов'язок надання відомостей про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру не тільки своїх чоловіків і дітей, та осіб, з якими особа проживала із суб'єктом декларування на останній день звітного періоду, але й усіх осіб, пов'язаних з ними відносинами близької спорідненості.

При регламентації кола осіб, відомості про доходи, майно та зобов'язання майнового характеру, які повинні надаватися державними службовцями доцільно об'єднати два підходи: ідентифікацію за ступенем спорідненості та ідентифікацію за ознаками ведення спільного проживання.

Ступінь споріднення з метою протидії корупції необхідно розуміти максимально широко: в список декларування осіб входять батьки, подружжя, діти, брати і сестри (в тому числі зведені), онуки державних службовців тощо.

Необхідність ідентифікації за ознакою спільного проживання обумовлена в тому числі широким розповсюдженням на даний час в Україні фактичного спільного проживання двох осіб без реєстрації шлюбних відносин, що надає

широкі можливості для приховування державними службовцями цілого масиву даних про доходи [32].

Факт спільного проживання повинен встановлюватися при одночасній наявності хоча б двох з таких обставин як: спільне проживання (за даними реєстраційного обліку), наявність спільних дітей, спільна власність на об'єкти нерухомості, спільні вклади або рахунки в банківських установах.

Щодо виникнення конфлікту інтересів, то варто додати, що незважаючи на те, що українське законодавство містить норму, згідно до якої держслужбовець в обов'язковому порядку повинен попереджувати власне керівництво про потенційну чи реальну загрозу конфлікту інтересів, пов'язаний із виконанням його обов'язків, на практиці вказана норма залишається декларативною, так як більшість держслужбовців не усвідомлює такої необхідності надавати інформацію щодо цього. Це відбувається, адже в Україні немає системи так званої «невигідності» корупційної поведінки. Така система повинна включати в себе досконалий набір санкцій та широкий інструментарій навчання, що сприятиме усвідомленню посадовцями всіх рівнів необхідності декларування інформації щодо своїх інтересів як матеріальних так і нематеріальних. Подібна система є основою механізму управління конфліктом інтересів. Розробка дієвого механізму дозволить сформувати ефективну модель управління конфліктом інтересів на державній службі.

Вступ у конфлікт інтересів і, як наслідок, надання пріоритету особливим інтересам часто провокується невизначеністю середовища, у якому перебуває державний службовець. Якщо ж робоча роль чітко визначена посадовими інструкціями й орієнтована на конкретні результати, задоволеність службовців працею зростає. Власне фактор задоволеності результатами своєї роботи можна віднести до особистих інтересів, які не суперечать посадовим обов'язкам. Таким чином, чітко окреслені межі робочих ролей державних службовців дозволяють зменшити ризик імовірності виникнення ситуації конфлікту інтересів.

Модель поведінки, які обирає державний службовець під час виникнення конфлікту інтересів, залежить від комплексу чинників морально-етичного та

інституційного характеру, а саме особистісні якості державного службовця, наявність інституційних обмежень, обізнаність службовця про діючі норми і правила; сформована традиція в поведінці.

В юридичній літературі пропонується, щоб державний службовець, який займає посаду, де наявна висока ймовірність виникнення конфлікту інтересів, заявляв своєму безпосередньому керівнику про характер та/або розмір своєї можливої особистої заінтересованості. З урахуванням даної позиції розглянутий обов'язок також пропонується в подальшому вдосконалювати [13].

Виконавцем такого обов'язку слід визнати не тільки державних службовців, але й осіб, які вступають на держслужбу, що дозволить вже при прийомі на службу вживати заходів щодо запобігання конфлікту інтересів. Потребує удосконалення також форми повідомлення про конфлікт інтересів. З урахуванням нинішнього обов'язку щодо повідомлення про виникнення конфлікту інтересів безпосередньому керівнику видається доцільним поряд з поданням декларації про доходи та майно на державній службі встановлення в законодавстві обов'язку подання також ще однієї декларації про конфлікт інтересів.

У декларацію пропонується включати відомості про родичів, що надходить на державну службу особи, місцях їх роботи, посадах, характер виконуваної ними роботи, що належать їм, цінні папери, частки в статутному капіталі юридичних осіб. В поточний період часу частина названих даних відбивається в декларації державного службовця і в довідках про доходи, майно і зобов'язання майнового характеру. Можна запропонувати із декларації виключити дублюючі дані, залишивши лише загальні відомості про родичів, проте зміст даних про доходи, майно доцільно залишити незмінним для зручності подальшого порівняння відповідної інформації попередніх і наступних періодів. З урахуванням сказаного слід зазначити, що на державних службовців повинен бути покладений обов'язок уточнення цієї декларації про конфлікт інтересів у як найкоротший термін (наприклад, тижневий), як тільки їм стало відомо про зміни або можливі зміни даних, що містяться в ній.

Таким чином, вказані вище напрями можливого майбутнього розвитку законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів можуть бути забезпечені шляхом:

Внесення змін до основного антикорупційного Закону «Про запобігання корупції», спрямований на:

– вдосконалення нормативного визначення понять: «конфлікт інтересів», потенційний та реальний конфлікт інтересів у статті першій;

– законодавче закріплення заходів запобігання конфлікту інтересів у п'ятому розділі «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»;

– вдосконалення правового статусу безпосередніх та індивідуальних суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на рівні другого розділу, якого слід перейменувати використавши таку назву як «Спеціально уповноважені особи у галузі запобігання та протидії корупції»;

– деталізація та розширення кола індивідуальних суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на рівні статті три – суб'єкти, на яких поширюється дія закону.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження конфлікту інтересів на державній службі, причин їх виникнення, правових способів запобігання та порядку їх врегулювання дозволяє зробити наступні висновки:

Наукова новизна дослідження полягала у висвітленні проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції у вітчизняній правовій науці. У результаті проведеного дослідження сформовано низку наукових положень та висновків таких як:

- розподіл конфлікту інтересів за різного роду критеріями (за суб'єктами, підставами виникнення, заходами врегулювання та запобігання конфлікту інтересів);

- обґрунтування моделей управління конфліктами інтересів державних службовців в Україні, спираючись на розуміння явища конфлікту інтересів на державній службі;

- аналіз можливих загроз виникнення конфлікту інтересів під час виконання державних службовцями своїх обов'язків, суть якого полягає в аналізі ключових аспектів таких як: організаційний, структурний, процесуальний, а також соціальний на момент виникнення ризикових ситуацій, що спонукають їх виникненню;

- висвітлені підходи щодо адміністративної відповідальності за порушення вимог з приводу запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, які дозволяють більш детально охарактеризувати склад такого правопорушення в сукупності із судовою практикою в даній сфері;

- порівняння між практикою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в Україні та в зарубіжних країнах;

- розроблено пропозиції щодо вдосконалення організаційних і нормативних засад запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в процесі розвитку системи державної служби в сучасній Україні.

Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як одного з найважливіших засобів протидії корупції - це складна організаційна і правова робота державних органів, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства і самих громадян. належне здійснення цієї діяльності вимагає узгоджених рішень, систематичного узагальнення раціонального досвіду, адекватної науково-аналітичної та інтерпретаційної роботи. Необхідно здійснювати постійний моніторинг дотримання державними

службовцями вимог антикорупційного законодавства, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.

Охарактеризовано стан нормативно-правового забезпечення запобігання та виникнення конфліктів інтересів на державній службі. Виявлено, що складники нормативно-правового механізму зосереджені у низці різних документів, що дещо утруднює при формулюванні єдиного підходу цього явища.

Так, антикорупційне законодавство про обмеження і заборони, вимоги про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів і про невиконання обов'язків, встановлених з метою протидії корупції наразі є оптимальним на даний період часу, проте в той же час не є повністю досконалим регулятором службових відносин в державних органах.

Тому воно потребує подальшого розвитку та вдосконалення таких як:

- підвищення інформаційної відкритості;
- подальший розвиток системи адміністративних і посадових регламентів;
- вдосконалення процедур обов'язкового повідомлення про конфлікт інтересів;
- вдосконалення порядку інформування при вступі на роботу нових та колишніх державних службовців.

Завдання вдосконалення чинного законодавства у сфері конфліктів інтересів повинні полягати також в тому, що слід:

- уточнити визначення поняття «приватні інтереси» з урахуванням нематеріальної, немайнової зацікавленості;
- визначити окремий порядок декларування у відриві від загального декларування про доходи та майно;
- встановити принципи завчасного визначення того, які види приватних інтересів несумісні з прийняттям рішень при виконанні посадових обов'язків;
- визначити механізми, які мінімізують особисту зацікавленість в процесі прийняття рішень;

– вдосконалити процедури і санкції, що застосовуються на завершальних стадіях в процесі врегулювання конфлікту інтересів.

Встановлено, що застосовувати заходи запобігання конфлікту інтересів можуть суб'єкти запобігання конфлікту інтересів, Обґрунтовано, що вибір заходів врегулювання конфлікту інтересів повинен обов'язково здійснюватися з метою забезпечення оптимальної моделі збалансування інтересів: 1) фізичної особи, у якої виник конфлікт інтересів; 2) безпосереднього суб'єкта врегулювання конфлікту інтересів; 3) інших суб'єктів права, які вступають у правовідносини з безпосереднім суб'єктом конфлікту інтересів; 4) держави або територіальної громади.

Задля підвищення ефективності адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у разі її розгляду як засобу запобігання конфлікту інтересів науковці пропонують дещо змінити ч. ст. 172–7 КУпПАП про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів доповненням санкції ще одним видом адміністративного стягнення як попередженням.

Для забезпечення можливості притягнення до адміністративної відповідальності не лише індивідуальних суб'єктів, але й уповноважених осіб, відповідальних за врегулювання конфлікту інтересів.

Узагальнено зарубіжний досвід у сфері конфліктів інтересів на державній службі. Аналіз показує, що у світі не існує універсальних моделей щодо управління такими конфліктами та жодні з країн не має універсального механізму. Але ряд таких практик буде цілком корисним для прийняття та запровадження на теренах України, зокрема як обмеження на суміщення службових посад та членство в політичних партіях. Обов'язкове оприлюднення декларацій не тільки про доходи та майно, але й про інтереси (можливий конфлікт інтересів), який був би корисний в особливості для високопосадовців, які займають керівні посади, що могло б звузити поле для проявів тих чи інших зловживань.

Ураховуючи досвід інших країн варто було б розглянути можливість зміни обмеження щодо осіб, які припинили роботу в державних органах. Такі

обмеження актуальні особливо у тих випадках, коли нова діяльність держслужбовця стосується обов'язків, які він раніше здійснював та виконання яких контролювалося при колишній роботі.

У випадках виникнення загрози виникнення конфлікту інтересів державним службовцям слід пам'ятати, що:

- державна служба в українському суспільстві має високий престиж;
- Україна проводить постійну і чітку політику правової захищеності державних службовців;
- посади державних службовців – на достатньому рівні високооплачувані;
- Україна забезпечує високі стандарти соціальної захищеності державних службовців;
- по завершенні служби державним службовцям гарантується високе державне пенсійне забезпечення в порівнянні з іншими категоріями населення;
- в Україні забезпечується найвища професійна підготовка, перепідготовка та постійне підвищення кваліфікації;
- державна служба одна з єдиних сфер професійної діяльності, де призначення на посади провадяться гласно на основі прозорих процедур та відповідно до реальних заслуг кандидатів на посаду.

СПИСОК ІНФОРМАЦІЙНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_c16
2. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/995_788
3. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців (прийнята

Комітетом міністрів на 106 сесії 11 травня 2000 року). URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-Х. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/80731-10>

5. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

6. Про державну службу: Закон України № 889-VIII від 10.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>

7. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.07.2016 року № 2 URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-monitoryngu-dotrymannya-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv-ta-inshyh-obmezhen-shhodo-zapobigannya-korupsiyi/metodychni-rekomendatsiyi/>

8. Постанова Шевченківського районного суду м. Києва від 09.04.2020, справа 761/33875/19. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/87732299#>

9. Постанова Верховного Суду від 13 червня 2018 року у справі № 638/21180/15-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74838741>

10. Постанова Верховного Суду від 13.08.2020 р. у справі № 810/4008/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90951435>

11. Постанова Верховного Суду від 19 липня 2018 року у справі №813/894/16 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75383108>

12. Антикорупційні стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку і їх реалізація: Монографія / С.В. Борисов, А.А. Кашірка, А.Н. Морозов та ін .; під ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. М .: ІЗіСП, 2015. 296 с.

13. Баюк М. І. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Інформаційно-довідковий матеріал: М. І. Баюк, В. В. Міщишин - Хмельницький: Центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, 2011. 33 с.
14. Большая энциклопедия: в 62 т. – Москва, 2006, с. 275
15. Бородін Є. І. Взаємозв'язок запровадження та розвитку інститутів державної служби та служби в органах місцевого самоврядування: досвід України. Є. І. Бородін. Теорія та практика державної служби: напрями модернізації: матер. наук.-практ. конф. (11-12 листопада 2011 року, м. Дніпропетровськ) за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпропетровськ, 2011. С. 274
16. Василевська Т. Е. Особистісні виміри професійної етики державного службовця: автореферат дис.. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03. Василевська Тетяна Едуардівна; Нац. акад.. держ. упр. При Президентові України, 2010. 36 с.
17. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч. метод. матеріали. Т. Е. Василевська; уклад. О. М. Руденко. Київ, 2013
18. Васильев В. П. Государственное управление : учеб. пособ. / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. Москва, 2009. с. 139
19. Віллорія М. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства. М. Віллорія, С. Синнустрьом, Я. Берток; пер. з англ. І. Чуприна. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС, 2010. 104 с.
20. Витко Т. Ю. Моделі державної служби в країнах Центрально-Східної Європи. Т. Ю. Витко. Трансформація політико-управлінських відносин у державах Центрально-Східної Європи в процесі європейської інтеграції: уроки і досвід для України: монографія. Кол. авт.; за заг. ред. проф. Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. 189 с.
21. Гилязева М. Р. Социальные аспекты конфликта интересов в профессиональной деятельности государственных гражданских

(муниципальных служащих) РФ: автореф. дис. ... канд. соц. наук: спец. 22.00.04 "Социальная структура, социальные институты и процессы". М. Р. Гиляева; ФГБОУ ВПО "Казанский национальный исследовательский технологический университет", 2014. 16 с.

22. Гусарев С. Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності): [навч. посібник]. С. Д. Гусарев, О. Д. Тихомиров. К.: Знання, 2005. 655 с.

23. Дергачев С. В. «О некоторых правовых аспектах урегулирования конфликта интересов в образовательной сфере». Дергачев Сергей Валентинович. Марийский юрид. вести — Москва, 2015. с. 116-118

24. Діденко І. В. Адміністративно-правовий аналіз порушень вимог щодо запобігання та контролю конфлікту інтересів. Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3 (104). С. 344–352

25. Дзьобань О. П. Інформаційна безпека : нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційно-комунікаційною сферою. Дзьобань О. П., Соснін О. В.. Гуманіт. Вісн. ЗДІА, 2015, № 60. С. 35-43. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2014-3/doc/5/05.pdf>

26. Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі О. М. Олешко: Теорія і практика державного управління. Вип.3 (46). С. 263-271. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2014_3_37

27. Запобігання і протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби. Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2012. 237 с.

28. Калнінш В. Управління конфліктами інтересів в Україні та Національне агенство з питань запобігання корупції: висновки і рекомендації. В. Калнінш EUROPEAN UNION ANTI-CORRUPTION INITIATIVE. 2018. 16 с. URL: <https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/news/coisumua1.pdf>

29. Касаткіна Н.М., Тимошенко І.Г. Контроль у сфері запобігання конфлікту інтересів (§ 3 гл. 4) // Тенденції розвитку контролю за діяльністю публічної адміністрації в зарубіжних державах / Відп. ред. В.І. Лафітський, І.Г. Тимошенко. Москва, 2015. С. 243

30. Кудюкін П.М. Конфлікт інтересів в системі державної служби: сутність, шляхи виявлення, попередження та вирішення . Протидія корупції: вирішення конфлікту інтересів. Під ред. М.Б. Гірського і А.І. Волкова. - СПб .: Норма, 2014.- 204 с.

31. Купчанко В. Конфлікт інтересів: визначення поняття та законодавство (частина 2). Кадровик–01 : [сайт]. URL: <http://www.kadrovik01.com.ua/article/3451-qqq-16-m12-konflkt-nteresv-viznachennya-ponyattya-tazakonodavstvo-chastina-1.>]

32. Корупція: природа, прояви, протидія: Монографія / Відп. ред. Т.Я. Хабрієва. М., 2012. С. 352

33. Костенников М.В., Куракин А.В., Ватель А.Ю. — Антикоррупционные и этические стандарты служебного поведения государственных гражданских служащих // ВВ: Административное право и практика администрирования. – 2014. – № 4. – С. 15 - 39. DOI: 10.7256/2306-9945.2014.4.12248. URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=12248

34. Липовська Н. А. Формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України . Н. А. Липовська, І. М. Квеліашвілі. Аспекти публічного управління. Т.3, № 11, 2015. С. 61-69

35. Лопушинський І. П. Конфлікт інтересів на державній службі: проблеми законодавчого врегулювання в Україні. І. П. Лопушинський. Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу "Києво-Могилянська академія"]. Сер. : Державне управління. 2010. Т. 130, Вип. 117. С. 11-18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2010_130_117_4

36. Мельник М. І. Інституційне забезпечення безпеки бізнес-середовища України в умовах європейської інтеграції. Мельник М. І. Економіка. Управління. Інновації : електрон. Наук. Фіх. Вид, 2014. № 11. 568 с.

37. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб: Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.07.2016 року № 2

URL: <https://nazk.gov.ua/uk/departament-monitoringu-dotrymannya-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv-ta-inshyh-obmezhen-shhodo-zapobigannya-koruptsiyi/metodychni-rekomendatsiyi/>

38. Минасян С. П. Институт государственной гражданской службы в административном законодательстве: проблемы формирования: дисс. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 "Административное право, финансовое право, информационное право". С. П. Минасян, 2005. 183 с.

39. Новаченко Т. В. Сучасна сутність керівника-лідера в контексті його авторитету. Т. В. Новаченко. С. 98-102. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Ptdu_2013_2_20

40. Не допускається притягнення особи до відповідальності одного і того ж виду за одне і те саме правопорушення двічі: [стаття]. URL: <https://studopedia.com.ua/>

41. О конфликте интересов : закон от 15.02.2008 г. № 16 URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=327989&lang=2>

42. О муниципальной службе в Российской Федерации : федеральный закон от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=146207>

43. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц : закон от 10.05.2002 г. URL: http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf

44. О sprjecavanju sukoba interesa : zakon URL: <http://www.zakon.hr/z/423/Zakon-o-sprje%C4%8Davanju-sukoba-interesa>

45. Олешко О. М. Нормативно-правове забезпечення управління процесами запобігання виникненню та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. О. М. Олешко. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ [голов. ред. М. М. Їжа]. вип. 1 (57). Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2014. С. 140-143

46. Петрова С. Г. Конфликт интересов на государственной службе: опыт России и зарубежных стран. С. Г. Петрова. Международный научный журнал "Инновационная наука, 2015 № 6. С. 201-203 URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konflikt-interesov-na-gosudarstvennoy-sluzhbe-opyt-rossii-i-zarubezhnyh-stran>

47. Підхомний О. М. Класифікація чинників фінансової безпеки України: теоретичний і практичний аспекти. О. М. Підхомний. Бізнес Інформ., 2015. С. 284-290

48. Погребняк, М.В. Корупція в державному апараті: варіанти профілактики / М.А. Погребняк // У збірнику: Науковий пошук у сучасному світі збірник матеріалів XI міжнародній науково-практичній конференції. 2016. - С. 97-98.

49. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. URL: <https://cv.dsns.gov.ua/files/%D0%9F%D0%BE%D1%81%D1%96%D0%B1%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%9E%D0%95%D0%A1%D0%A0%20%D0%B7%20%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D0%BD%D1%8C%20%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8E%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%84%D0%BB%D1%96%D0%BA%D1%82%D1%96%D0%B2%20%D1%96%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B5%D1%81%D1%96%D0%B2%20%D0%BD%D0%B0%20%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D1%96%D0%B9%20%D1%81%D0%BB%D1%83%D0%B6%D0%B1%D1%96.pdf>

50. Полубоярінова А.Н. Врегулювання конфлікту інтересів як один із заходів попередження злочинності проти інтересів служби в органах місцевого самоврядування. С. 28-31. URL: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=16903791>

51. Психологія : навч. посібн. О. В. Винославська. 390 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-147.html>

52. Про запобігання корупції: Пояснювальна записка до проекту Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66253

53. Пчелинцев С. В. Некоторые вопросы этического регулирования в государственном управлении: нидерландский опыт обеспечений "добропорядочности". С. В. Пчелинцев. Вопросы государственного и муниципального управления, 2009. № 1. с. 45-59

54. Рейтинг країн та територій по розміру ВВП на душу населення: The World Bank: Gross National Income Per Capita 2019. URL: <https://gtmarket.ru/ratings/rating-countries-gni/rating-countries-gni-info>

55. Рівчаченко С. В. Функції запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні. С. В. Рівчаченко. Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Ужгород, 25-26 грудня 2015 року). Ужгород, 2015. С. 78-82

56. Рівчаченко С. В. Адміністративно-правове регулювання заходів запобігання інтересів в Україні. С. В. Рівчаченко. Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний досвід: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 18-19 листопада 2016 року). Харків, 2016

57. Рівчаченко С. В. Перспективи розвитку нормативно-правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні. С. В. Рівчаченко. Актуальні проблеми держави і права – Запоріжжя, 2017. № 78. С. 89-94

58. Рівчаченко С. В. Досвід правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у ФРН. С. В. Рівчаченко. Сучасні погляди на актуальні питання правових наук: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 25-26 листопада 2016 року). – Запоріжжя, 2016. С. 71-74

59. Рудакевич М. І. Професійна етика державних службовців: теорія і практика формування в умовах демократизації державного управління: Моногр. М. І. Рудакевич. - Тернопіль: Астон, 2007. 400 с.

60. Судження про протидію корупції // Сучасні стандарти і технології протидії корупції: Матеріали третього Євразійського антикорупційного форуму Відп. ред. Т.Я. Хабрієва. М .: Інститут законодавства та порівняльного правознавства при Уряді РФ, Москва 2015. С. 89

61. Ткаченко О. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: афтореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право". О. В. Ткаченко; Київський національний університет внутрішніх справ. Київ, 2008. 22 с.

62. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доп. О. В. Токар-Остапенко. Київ: НІСД, 2013. 48 с.

63. Требенець Н. І. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів : публічний виступ. Н. І. Требенець. Сайт спільноти кращих державних службовців України. URL: <http://kds.org.ua>.

64. Україна опустилася в рейтингу сприйняття корупції: журнал Українська правда. ©2000-2020. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/01/23/656166/> 57

65. Україна виконала всі рекомендації GRECO у протидії політичній корупції - НАЗК. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2197730-ukraina-vikonala-vsi-rekomendacii-greco-u-protidii-politichnij-korupcii-nazk.html>

66. Чанов, С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / Под ред. В.В. Володина. – Москва, 2009. – С. 119

67. Шпекторенко І. В. Професійна компетентність державного службовця. І. В. Шпекторенко. Хмельницький університет управління та права, Національна академія державного управління при Президентові України, Інститут законодавства ВРУ. 2014. С. 285-293. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&2_S21P03=FILA=&2_S21STR=Unzap_2014_1_38

68. Шпекторенко І. В. Профілювання посадових компетенцій державних службовців на основі функцій управління та державного управління. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. ДРІДУ. Вип. 3 (26), 2015. Вип. 3. С. 266-275. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_3_30

69. Ядоян В. О. Вопросы этического регулирования профессионального поведения государственных служащих в Российской Федерации. В. О. Ядоян URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/voprosy-eticheskogo-regulirovaniya-professionalnogo-povedeniya-gosudarstvennyh-sluzhaschih-v-rossiyskoj-federatsii>

70. Agreement approving the Code of Good Governance for the members of Government and the senior officials of the General State Administration of the Ministry of Public Administrations Order of 3 March 2005 APU/516/2005 URL: <https://www.oecd.org/mena/governance/35521364.pdf>

71. Brown A. J. Whistleblowing in the Australian Public Sector, Edited by A. J. Brown. 2008. P. xxi., 64, 65.

72. Code of Conduct for Integrity in the Central Public Administration 2016. URL: <https://www.government.nl/documents/decrees/2017/02/10/code-of-conduct-for-integrity-in-the-central-public-administration-2016>

73. GOV/SIGMA (2006)1 «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС Порівняльний огляд». URL: <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>

74. Miceli, M/ and Near, J., 1992, p.15 as cited by Jubb, Peter. 1999. "Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation." Journal of Business Ethics, Aug. p. 83.

75. Managing Conflict of Interest in the Public Sector. A toolkit. Organisation for economic co-operation and development (OECD) Publishing. 2005. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

76. Martini M/ Conflict of interest in public procurement. M/ Martini, M. Chene. EU Helpdesk answer. 2013. № 8. URL: <https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/conflict-of-interest-in-public-procurement>

77. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

78. Report on managing conflicts of interest in the public service. Republic of South Africa. The Public service commission Publishing. 2006. 63 p. URL: <https://www.gov.za/public-service-commission-releases-report-managing-conflicts-interest-public-service>

79. The Federal public service. An attractive and modern employer. Frankfurt am Main^ Zarbock GmbH and Co. Kg. 2014. 176 p. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads>

80. The Dutch National Office for Promoting and Integrity in the Public Sector. Models and Instruments. URL: https://www.researchgate.net/publication/290435437_The_Dutch_national_integrity_office_Supporting_public_integrity

81. Transparency and Public Administration Reform Report on Implementation of the 2016-2020 Strategy of Public Administration Reform in Ukraine in 2016-2017 URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/PAR%20annual%20report_Eng.pdf