

Поняття конфлікту інтересів, запобігання та врегулювання

Поняття потенційного та реального конфлікту інтересів за чинним законодавством України

Законодавець розрізняє потенційний та реальний конфлікт інтересів, поняття яких наведено в Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII.

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

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.

Слід зазначити, що наявність конфлікту інтересів не обов'язково призводить до фактів корупції, однак істотно підвищує ризик вчинення корупційних діянь та є по суті їх передумовою.

Особливі ознаки конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів – це суперечність між приватним (особистим) інтересом особи та її службовими повноваженнями. Саме наявність чи відсутність у особи приватного інтересу до вирішення певного питання у більшості випадків буде показником, що свідчатиме про конфлікт інтересів у особи.

Саме по собі приховування особою наявного приватного інтересу вже розцінюється як порушення службової дисципліни і потребує вжиття відповідних заходів щодо запобігання корупції.

Наявність конфлікту інтересів може негативно вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих особі службових повноважень.

Крім того, конфлікт інтересів має місце й тоді, коли йдеться про суперечність приватного інтересу близької особи посадовця з його службовими повноваженнями.

Під приватними інтересами слід розуміти будь-які майнові чи немайнові інтереси особи, у тому числі зумовлені особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, релігійних чи інших організаціях.

Близькі особи – особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки із суб'єктом, зазначеним у частині першій статті 3 Закону (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких із суб'єктом не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також незалежно від зазначених умов – чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта.

Пряме підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Основні суб'єкти з питань запобігання конфлікту інтересів

Суб'єктами відповідальності з питань запобігання конфлікту інтересів відповідно до вимог Закону є особи, зазначені у пунктах 1 та 2 частини першої статті 3 Закону, а саме:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби; ґ) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій); д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України; е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи; є) члени Національного агентства з питань запобігання корупції; ж) члени Центральної виборчої комісії; з) поліцейські; и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті; б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); в) представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу».

Посадовими особами вважаються керівники і заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих і консультативно-дорадчих функцій.

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Постановою Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» передбачено, що особа є службовою не тільки тоді, коли вона здійснює відповідні функції чи виконує обов'язки постійно, а й тоді, коли вона робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням, за умови що зазначені функції або обов'язки покладені на неї правомочним органом або правомочною посадовою особою.

Посадові особи юридичних осіб публічного права вважаються особи, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету та займають в юридичних особах публічного права посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків.

Юридичні особи публічного права – це підприємства, установи та організації державної форми власності, які утворені розпорядчими актами Президента України, органу державної влади, органами місцевого самоврядування (статті 2, 81, 82 Цивільного кодексу України).

Для визначення «організаційно-розпорядчих» та «адміністративно-господарських обов'язків» також необхідно звернутися до постанови Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 р. № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво», яка дає наступні визначення цих термінів:

Організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форми власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконроби, бригадири тощо).

Під адміністративно-господарськими обов'язками розуміються обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо.

Основні заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Суб'єкти відповідальності з метою запобігання конфлікту інтересів зобов'язані:

1. Вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів.
2. Повідомляти 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, а у випадку перебування особи на посаді, яка не

передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно.

3. Не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.
4. Вживати заходів щодо регулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Також у частині другій статті 28 Закону міститься пряма заборона спонукати підлеглих (прямо чи опосередковано) до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Рішення про спосіб урегулювання конфлікту інтересів має бути прийняте керівником установи чи керівником органу, до компетенції якого належить звільнення особи, протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність конфлікту інтересів.

Способи врегулювання конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів можна врегулювати ззовні (проблему вирішують розпорядчим актом керівника або керівного органу), або самостійно. В останньому випадку мова йде про дії, які працівник може вчинити особисто, для вирішити певного питання.

Самостійне врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Інших способів самостійного врегулювання конфлікту інтересів законодавець не передбачив. Тому у більшості випадків доведеться покладатися на зовнішнє врегулювання

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів згідно з частиною першою статті 29 Закону здійснюється через:

1. Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті (стаття 30 Закону).

Таке рішення приймається у різний спосіб залежно від того, який характер має конфлікт інтересів:

– якщо конфлікт інтересів має тимчасовий характер то за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників рішення приймає керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації;

– якщо конфлікт інтересів має постійний характер рішення приймає керівник органу або відповідного структурного підрозділу, у якому працює особа.

2. Обмеження доступу до інформації (стаття 31 Закону).

Це обмеження здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у випадку, якщо конфлікт інтересів пов'язаний з таким доступом та має постійний характер, а також за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження і можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації.

3. Перегляд обсягу службових повноважень (стаття 32 Закону).

Перегляд обсягу службових повноважень здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, у якому працює особа, у разі, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи, а також за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

4. Здійснення повноважень під зовнішнім контролем (стаття 33 Закону).

Службові повноваження здійснюються під зовнішнім контролем у разі, якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим та відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення.

Зовнішній контроль здійснюється у таких формах:

1. 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 чи/або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів.

2. Виконання особою завдання, учинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника.

3. Участь уповноваженої особи Агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

Згідно з частиною третьою статті 33 Закону в рішенні про здійснення зовнішнього контролю визначаються:

1. Форма контролю.

2. Уповноважений на проведення контролю працівник.

3. Обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень.

4. Переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів (стаття 34 Закону).

Переведення особи на іншу посаду у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації лише за наявності у сукупності трьох наступних умов:

1. Конфлікт інтересів у діяльності особи має постійний характер.

2. Конфлікт інтересів не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу.

3. Є вакантна посада, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи.

Переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою особи, у якій виник конфлікт інтересів. Звільнення особи із займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, в тому числі через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.