



УДК 342.9

С. Рівчаченко,здобувач кафедри адміністративного та господарського права
ДВНЗ «Запорізький національний університет»

СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК СПОСОБУ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

У зв'язку із прийняттям в 2014 році низки антикорупційних законів наразі перед правничою наукою виникла необхідність із ретельного аналізу чинного законодавства з тим, щоб виробити систему знань, яка дозволить по-перше забезпечити належне функціонування прийнятих законодавчих актів і їх правильне розуміння і застосування, і, по-друге, дозволить здійснювати подальший розвиток у зазначеній сфері.

У зв'язку із цим було сформовано систему суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції.

Дослідженню деяких аспектів зазначеного питання присвятили свої праці І.П. Андрушко, І.П. Лопушинський, А.М. Новак, О. Олешко, Д.В. Гудков, О. Губанов та інші.

Водночас, жоден із зазначених вчених не запропонував цілісної системи класифікації суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції в Україні.

Так, сукупність органів публічної влади становить окрему систему за умови наявності єдиних завдань, спільного методу діяльності та необхідності складових частин системи взаємодіяти між собою для досягнення зазначеного результату.

На нашу думку зазначені суб'єкти можуть бути розподілені за такими критеріями:

1) за виконуваною функцією:

– системоутворюючі суб'єкти, до завдань яких відноситься регулювання відносин, пов'язаних із конфліктом ін-

тересів, та регулювання всієї системи боротьби з корупцією, до яких можна віднести:

- а) Верховну Раду України;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) Президента України;

– суб'єкти, які безпосередньо здійснюють заходи запобігання та усунення конфлікту інтересів (реалізують політику), але боротьба з корупцією, зокрема і формі конфлікту інтересів, не є для таких суб'єктів ключовим завданням, до яких можна віднести:

а) за виконуваною функцією:

– системоутворюючі суб'єкти, до завдань яких відноситься регулювання відносин, пов'язаних із конфліктом інтересів, та регулювання всієї системи боротьби з корупцією, до яких можна віднести:

- 1) Верховну Раду України;
- 2) Кабінет Міністрів України;
- 3) Президента України;

– суб'єкти, які безпосередньо здійснюють заходи запобігання та усунення конфлікту інтересів (реалізують політику), але боротьба з корупцією, зокрема і у формі конфлікту інтересів, не є для таких суб'єктів ключовим завданням, до яких можна віднести:

1) Міністерство внутрішніх справ України;

2) Службу безпеки України;

3) органи прокуратури України;

4) Національне агентство з питань державної служби;

5) Міністерство юстиції України;

– спеціальні суб'єкти, для яких боротьба з корупцією відноситься є основним напрямом діяльності:

1) Національне агентство з питань запобігання та протидії корупції (далі – НАЗК);

2) Національне антикорупційне бюро України;

3) Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Разом із тим, чинне законодавство створило деякі інші групи суб'єктів, які хоча і не є органами публічної влади, проте мають бути враховані як важлива складова системи протидії корупції, зокрема і конфлікту інтересів.

Так, відповідно до ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року суб'єкти, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

– вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

– 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 – НАЗК чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

– не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [1].

Зазначені положення фактично означають, що першою ланкою боротьби із конфліктом інтересів, який може виникати у публічних (державних чи органів місцевого самоврядування) службовців та осіб, на яких покладено виконання функцій держави, є самі такі особи, оскільки закон зобов'язує їх або усунути конфлікт інтересів, або відмовитись від реалізації повноважень.

Іншою ланкою, яка безпосередньо здійснює запобігання конфлікту інтересів, є громадські ради при відповідних органах державної влади за умови, що вони уповноважені здійснювати вплив на кадрові рішення.

Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 31 Закону України «Про національне антикорупційне бюро» з метою забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю при Національному антикорупційному бюро (далі – НАБУ) утворюється Рада громадського контролю у складі 15 осіб, яка формується на засадах відкритого та прозорого конкурсу [2]. Зазначена Рада громадського контролю має повноваження щодо обрання з її числа двох представників, які входять до складу дисциплінарної комісії НАБУ.

Отже, члени Ради громадського контролю мають можливість безпосередньо впливати на працівників бюро шляхом участі у притягненні їх до дисциплінарної відповідальності, в тому числі і у зв'язку із порушенням ними вимог щодо конфлікту інтересів.

Крім того, ч. 3, 4 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року зазначає повноваження безпосереднього керівника особи, у якій виник потенційний або реальний конфлікт інтересів вирішити зазначений конфлікт [1]. Зазначене свідчить про те, що керівник особи, у якій виник конфлікт інтересів, є також безпосереднім суб'єктом його вирішення.

Отже, всі суб'єкти вирішення конфлікту інтересів можна розділити принаймні на дві групи:

1) безпосередні суб'єкти, які зобов'язані самостійно виявити і усунути конфлікт інтересів або беруть участь у ньому;

2) інші суб'єкти, які регулюють питання конфлікту інтересів або здійснюють контроль за діяльністю безпосередніх суб'єктів.

Крім безпосередніх і індивідуальних суб'єктів, запобігання та усунення конфлікту інтересів покладається і на



деякі організації і установи (переважно юридичні особи публічного права) у зв'язку із чим вважаємо за належне дослідити правовий статус кожного із органів, які складають собою систему запобігання та усунення конфлікту інтересів, окремо.

Статус Верховної Ради України і її роль у боротьбі із корупцією в цілому та з конфліктом інтересів зокрема, перш за все обумовлений її конституційними завданнями.

Зокрема, ч.1 ст.75 Конституції України (далі – Конституції) визначає, що єдиним органом законодавчої влади в Україні є Парламент. Згідно із п.12 та п.22 ч.1 ст. 92 Конституції виключно законами України визначаються:

- організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації статистики та інформатики;

- засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [3].

Отже, саме на Верховну Раду України покладений конституційний обов'язок із визначення поняття конфлікту інтересів, ключових засад його врегулювання, встановлення відповідальності за порушення правил щодо його уникнення та врегулювання.

Крім того, Верховна Рада України впливає і на формування інших суб'єктів досліджуваної системи.

Так, відповідно до ч. 2 ст. 81 Закону України «Про прокуратуру» від 10 жовтня 2014 року, призначення на адміністративну посаду в Спеціалізованій антикорупційній прокуратурі здійснюється за результатами відкритого конкурсу. На посади, передбачені пунктами 1-3 частини третьої статті 39 цього Закону, призначення здійснюється Генеральним прокурором, а на посади, передбачені пунктами 4 і 5 частини третьої статті 39 цього Закону, - керівником Спеціалізованої антикорупційної прокуратури. Участь у конкурсі можуть брати особи, які відповідають вимогам,

визначеним у статті 27 цього Закону. Організація та проведення конкурсу здійснюються конкурсною комісією, до складу якої входять:

- 1) чотири особи, визначені Радою прокурорів України;

- 2) сім осіб, визначених Верховною Радою України [4].

Крім того, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року суд утворюється і ліквідується законом, лише Верховна Рада України повноважна створити Вищий антикорупційний суд [5].

Іншим системоутворюючим органом, який має значний вплив та регуляторні повноваження, є Кабінет Міністрів України.

Відповідно до ч. 1 ст. 113 Конституції Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Згідно із п. 1 ч. 1 ст. 116 Конституції Кабінет Міністрів України забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України [3].

Тобто, Кабінет Міністрів України має забезпечити як формування державної антикорупційної політики, зокрема в частині запобігання конфлікту інтересів, так і її реалізацію. Водночас, чинний Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року досить детально регламентує як поняття конфлікту інтересів, так і процедуру запобігання і усунення такого конфлікту, у зв'язку із чим Кабінет Міністрів України не має необхідності здійснювати додаткове регулювання зазначених відносин.

Кабінет Міністрів України хоча і не має спеціальних повноважень щодо запобігання і усунення конфлікту інтересів, та не здійснює регуляторної діяльності в цій сфері, все ж в силу статусу вищого органу виконавчої влади здійснює значний вплив на функціонування системи суб'єктів



запобігання та вирішення конфлікту інтересів і пов'язаний із іншими суб'єктами переважно повноваженнями щодо призначення чи звільнення посадових осіб або членів конкурсних комісій, які надають такі рекомендації, що робить статус Кабінету Міністрів України подібним до статусу Верховної Ради України.

Президент України не має жодних прямих важелів впливу чи регулювання досліджуваної системи, однак як і Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України бере участь у формуванні персонального складу більшості незалежних комісій, які призначають керівників антикорупційних органів.

На підставі викладеного, можна дійти висновку, що Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та Президент України відносяться до так-званих загальних, або системоутворюючих, суб'єктів системи запобігання і усунення конфлікту інтересів і характеризуються:

1) значним впливом на інших суб'єктів шляхом правотворчої діяльності або кадрових рішень;

2) відсутністю спеціальних повноважень у досліджуваній сфері.

Наступною групою суб'єктів є суб'єкти, які безпосередньо здійснюють заходи запобігання та усунення конфлікту інтересів (реалізують політику), але боротьба з корупцією, зокрема і формі конфлікту інтересів, не є для таких суб'єктів ключовим завданням.

До таких суб'єктів відносять як органи загальної компетенції (Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України), так і неспеціалізовані правоохоронні органи (Служба Безпеки України, Прокуратура, Національне агентство з питань державної служби) і суди.

Останньою групою суб'єктів, роль яких має бути досліджена, є спеціалізовані суб'єкти боротьби з корупцією – НАБУ, Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК).

Отже, НАЗК має повноваження щодо вирішення питання про наявність конфлікту інтересів, а також про встановлення порядку дій для посадової особи, у якої такий конфлікт інтересів виник.

Крім того, положення ч. 2 ст. 33 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року вказують, що однією із форм здійснення зовнішнього контролю за здійсненням службової особи із конфліктом інтересів є участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу [1].

Таким чином, слід дійти висновку про наявність у НАЗК широко інструментарію для самостійного запобігання і усунення конфлікту інтересів.

Водночас, слід звернути увагу на взаємодію НАЗК, як ключового елемента системи, з іншими елементами.

Так, НАЗК:

1) має право подавати заяви про корупційні правопорушення до органів, повноважених прийняти відповідні рішення;

2) має право зобов'язати керівника органу публічної влади вжити заходів до усунення конфлікту інтересів;

3) має право видавати обов'язкові нормативно-правові акти.

Одним із прикладів такої діяльності НАЗК є 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, які затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 2 від 14 липня 2016 року (далі – Рекомендації) [6].

Отже, НАЗК не лише наділене широкими індивідуальними повноваженнями, але і має необхідні інструменти для тісної співпраці із іншими суб'єктами системи запобігання та усунення конфлікту інтересів.

Щодо НАБУ та САП – зазначені органи перш за все є правоохоронни-



ми органами, роль яких зводиться до кримінального переслідування високопосадовців, конфлікт інтересів яких знайшов вираження у формі злочину.

Отже, в Україні сформована і діє цілісна дволанкова система запобігання та усунення конфлікту інтересів:

- індивідуальні безпосередні суб'єкти;
- організаційні суб'єкти.

При цьому у підсистемі організаційних суб'єктів відсутня структурна єдність, що унеможлиблює подальший їх розвиток саме як системи, а не як окремих суб'єктів, у зв'язку із чим важливим вдається вироблення єдиної стратегії розвитку зазначеної підсистеми.

Ключові слова: конфлікт інтересів, суб'єкти, запобігання, врегулювання, корупція, протидія корупції.

Актуальність дослідження зумовлена необхідністю систематизації знань та змін, які відбулися у зв'язку із прийняття в 2014 році низки законів, спрямованих на створення системи боротьби з корупцією в Україні. Автор звертає увагу на важливість аналізу системи суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів саме як цілісної системи. Автор дійшов висновку, що наразі в Україні функціонує дворівнева система. Перший рівень становлять індивідуальні безпосередні суб'єкти. Другий рівень становлять регулюючі та контролюючі суб'єкти, якими є державні органи. При цьому на другому рівні не забезпечена структурна єдність та єдиний стратегічний напрямок розвитку, що має бути предметом окремого дослідження.

Актуальність дослідження обумовлена необхідністю систематизації знань та змін, які відбулися у зв'язку із прийняття в 2014 року ряду законів, направлених на створення системи боротьби з корупцією в Україні. Автор обра-

щает внимание на важность анализа системы субъектов предупреждения и урегулирования конфликта интересов именно как целостной системы. Автор пришел к выводу, что сейчас в Украине функционирует двухуровневая система. Первый уровень составляют индивидуальные непосредственные субъекты. Второй уровень составляют регулирующие и контролирующие субъекты, которыми являются государственные органы. При этом на втором уровне не обеспечено структурное единство и единое стратегическое направление развития, которое должно быть предметом отдельного исследования.

The premise for the research comes from the necessity of systematization of knowledge about changes that have occurred in connection with the adoption in 2014 of a number of laws aimed at establishing a system of combating corruption in Ukraine. The author draws attention to the importance of analysing of the whole system of entities aimed for prevention and settlement of conflict of interest as an integrated system. The author concludes that currently in Ukraine a two-level system operates. The first level is formed by the direct individual subjects. The second level is formed by the regulatory and supervisory entities which are public authorities. This second level is not ensured enough structural unity and strategic direction that should be the subject of a separate study.

Література

1. Про запобігання корупції: закон України № 1700-VII від 14 жовтня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
2. Про національне антикорупційне бюро України: закон України № 1698-VII від 14 жовтня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18>
3. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. –



Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

4. Про прокуратуру: закон України № 1697-VII від 14 жовтня 2014 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18/paran1728#n1728>

5. Про судоустрій і статус суддів – Про судоустрій і статус суддів: закон України № 1402-VIII від 2 червня 2016 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/paran208#n208>

6. Рекомендації - 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 затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 2 від 14 липня 2016 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>.