

## ЩОДО ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ОБОВ'ЯЗКІВ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ REGARDING THE ISSUE OF IMPLEMENTING OBLIGATIONS TO SETTLE THE CONFLICT OF INTERESTS

Мартинівський В.В., к.ю.н.,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена дослідженню питань, пов'язаних з визначенням правової природи реалізації обов'язків врегулювання конфлікту інтересів, які мають місце у сучасній правозастосовчій практиці. Сучасна система запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання спрямована на: пошук балансу через виявлення ризиків для доброчесності службових осіб; заборону неприйнятних форм конфліктів; управління конфліктними ситуаціями; врегулювання конфліктних ситуацій. В роботі проаналізовано чинне законодавство України, що закріплює питання реалізації обов'язків врегулювання конфлікту інтересів. Також, проаналізовані як норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, так і Закону України «Про запобігання корупції» у частині реалізації обов'язків врегулювання конфлікту інтересів. Особливу увагу в роботі приділено питанню, яке стосується окремих видів обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів, таких як сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності, одержання подарунків та спільної роботи близьких осіб. Такі обмеження спрямовані на запобігання конфлікту інтересів та підтримання іміджу влади, посилення довіри суспільства. Також акцентовано увагу на різний правовий статус осіб, віднесених до суб'єктів конфлікту інтересів, що робить неможливим застосування до них універсальних правил, тому для ефективної роботи інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів окрім антикорупційного законодавства необхідно керуватись і профільними законами відповідних органів. Сучасна система запобігання корупційним проявам в частині обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності та обмеження спільної роботи близьких осіб або їх врегулювання спрямована на: пошук балансу між приватним та публічним інтересом через виявлення ризиків для доброчесності службових осіб; заборону неприйнятних форм конфліктів; управління конфліктними ситуаціями та врегулювання ними.

**Ключові слова:** адміністративно-правове забезпечення, конфлікт інтересів, корупційні прояви, адміністративна відповідальність, охорона здоров'я.

The article is devoted to the study of issues related to the determination of the legal nature of the implementation of duties to resolve the conflict of interests that occurs in modern law enforcement practice. The modern system of preventing conflicts of interest or their settlement is aimed at: finding a balance by identifying risks for the integrity of officials; prohibition of unacceptable forms of conflicts; management of conflict situations; settlement of conflict situations. The work analyzes the current legislation of Ukraine, which establishes the issue of the implementation of the duties of conflict of interest settlement. The article analyzes the norms of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, as well as the Law of Ukraine «On the Prevention of Corruption» in terms of the implementation of the duties of conflict of interest settlement. Special attention is paid in the work to the issue related to certain types of restrictions related to the conflict of interests, such as co-operation and combination with other types of activities, receiving gifts and joint work of relatives. Such restrictions are aimed at preventing conflicts of interest and maintaining the image of the government, strengthening public trust. Attention is also focused on the different legal status of persons classified as subjects of conflict of interests, which makes it impossible to apply universal rules to them, therefore, for the effective work of the institute for the prevention and settlement of conflicts of interests, in addition to anti-corruption legislation, it is necessary to be guided by the specific laws of the relevant bodies. The modern system of prevention of corruption manifestations in terms of restrictions on cooperation and combination with other types of activities and restrictions on the joint work of close persons or their settlement is aimed at: finding a balance between private and public interest by identifying risks to the integrity of officials; prohibition of unacceptable forms of conflicts; management of conflict situations and their settlement.

**Key words:** administrative and legal support, conflict of interests, corruption manifestations, administrative responsibility, health care.

Окремим об'єктом антикорупційної політики у секторі державного управління є ситуації, які спричиняють саме адміністративні правопорушення пов'язані з корупцією. Управління, як один із найскладніших видів соціальних відносин пов'язане з безліччю проблем і протиріч, які створюють передумови для конфліктів у цій сфері, зокрема і адміністративних правопорушень пов'язаних з конфліктом інтересів. Конфлікт інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб є прямою причиною корупції та пов'язаних з корупцією правопорушень. Суть конфлікту зводиться до того, що особа, яка має певний приватний інтерес у сфері, де вона виконує свою трудову функцію, як правило не може об'єктивно або неупереджено ухвалити пов'язане з цим інтересом рішення, або вчинити чи не вчинити дії під час виконання своїх повноважень, і тому така особа має бути повністю або частково усунута від ухвалення рішення або вчинення (чи не вчинення) відповідних дій в рамках своїх службових повноважень. Неналежне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та обов'язками службових осіб, так само як і порушення встановлених чинним антикорупційним законодавством заборон та обмежень, стає джерелом корупції.

Питання реалізації обов'язків врегулювання конфлікту інтересів розглядали у своїх працях: М. Тихомиров, Т. Василевська, К. Бугайчук, О. Климович, Н. Кузнєцова,

М. Рудакевич, М. Мельник, С. Прохоренко, Ю. Якименко, Н. Янюк.

Дослідження реалізації обов'язків врегулювання конфлікту інтересів створить належне підґрунтя для розробки механізмів запобігання та протидії правопорушенням, пов'язаним з корупцією, та їх впровадження сприятиме ефективній роботі осіб уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування.

Питання реалізації обов'язків врегулювання конфлікту інтересів потребує ретельного вивчення та аналізу законодавчих та наукових положень з даного питання для подальшого вдосконалення.

**Метою статті** є дослідження питань реалізації обов'язків врегулювання конфлікту інтересів, які мають місце в правозастосовчій практиці, обґрунтування пропозицій щодо профілактики та запобігання адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Головною метою запобігання конфліктів інтересів є недопущення їх виникнення. Тому, для унеможливлення розвитку конфлікту інтересів у корупційне правопорушення краще вживати заходи запобігання на початковій стадії.

У статті 28 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено низку вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Які полягають в тому, що з моменту, коли особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (особи, зазна-

чені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції»), дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, зобов'язані [1]:

1) вживати заходи щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів (цей припис не стосується випадків виникнення конфліктів інтересів, які не залежать від волі посадової особи; положення цієї норми направлені на заборону практики свідомого створення посадовцем обставин 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 чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. Незважаючи на те, що Законом України «Про запобігання корупції» прямо не визначено форму заяви про конфлікт інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, заявляти про конфлікт інтересів рекомендується у письмовій формі, адже, з однієї сторони, письмова заява є документом, який підтверджує, що особа дійсно повідомила про наявність у неї конфлікту інтересів, а з іншої сторони, письмове повідомлення дасть можливість керівнику більш детально проаналізувати ситуацію, з метою обрання оптимального та об'єктивного способу врегулювання цього питання [4, с. 155]. У випадку повідомлення про конфлікт інтересів Національне агентство з питань запобігання корупції рекомендується додавати засвідчені копії документів, які визначають службові повноваження, вказуючи на існування у посадової особи приватного інтересу, а також результати самостійного тесту на наявність конфлікту інтересів. Національне агентство у випадку одержання повідомлення про наявність у посадової особи, яка перебуває на посаді, яка не передбачає наявності безпосереднього керівника конфлікту інтересів, протягом семи робочих днів роз'яснює такий особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів [3];

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Дотримуватися вказаного правила рекомендується аж до моменту отримання повідомлення від керівника або ж відповіді Національного агентства чи іншого визначеного законом органу про обраний ними спосіб врегулювання конфлікту інтересів. Після цього слід діяти у суворій відповідності до визначеного цими суб'єктами способу врегулювання конфлікту інтересів [5, с. 58];

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. У контексті цієї вимоги варто брати до уваги положення частини другої статті 29 Закону, яке передбачає самостійне вжиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів. Згідно з положеннями статті 28 Закону особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб [1].

Важливо також звернути увагу на положення частин п'ятої та шостої статті 28 Закону. Вказані норми Закону передбачають, що в разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. Якщо ж особа не отримала роз'яснення про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону.

Особа, яка отримала роз'яснення про відсутність конфлікту інтересів, звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів [3].

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає також заходи зовнішнього та самостійного (про які вже згадувалось вище) врегулювання конфлікту інтересів.

Почнемо розгляд процесу врегулювання конфлікту інтересів, саме з самостійного його врегулювання посадовою особою. Так, відповідно до ч. 2 ст. 29 Закону, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та особи, прирівняні до них, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих на це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади [1].

Тобто, самостійне врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих на це документів. Інших способів самостійного врегулювання конфлікту інтересів законодавець не передбачив. Тому у більшості випадків доведеться покладатися на зовнішнє врегулювання.

Стосовно зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, необхідно зазначити, що після виявлення або отримання повідомлення про існування у посадової особи конфлікту інтересів, безпосередній керівник такої особи, зобов'язаний протягом двох робочих днів після отримання повідомлення прийняти рішення щодо врегулювання у підлеглої особи конфлікту інтересів, повідомити підлеглу особу про прийняте рішення стосовно врегулювання конфлікту інтересів та вжити передбачені Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи. Важливо пам'ятати, що цей процес є вкрай відповідальним, адже невірно обраний захід може призвести не тільки до неефективного врегулювання конфлікту інтересів, а й до кваліфікації таких діянь керівника як неправомірних [4, с. 158].

Так, запобігання негативних наслідків конфлікту інтересів може бути пов'язано з такими рішеннями як [1]:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Такі дії щодо особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи здійснюються: при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів; якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру; за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа; за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій іншим працівником відповідного органу, підприємства, установи, організації [3].

Застосування цього заходу (як і усіх інших), виходячи зі змісту положень Закону, можливе лише за наявності сукупності всіх перелічених в ньому умов;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень.

Службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняною до неї особи 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 [5, с. 136].

При цьому, Закон визначає форми зовнішнього контролю, які повинні чітко вказуватись керівником у рішенні про обрання цього виду заходу: 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 Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу [3].

Необхідно зауважити, що цей захід вимагає від керівника не просто визначитись із можливістю його здійснення, а й встановлює обов'язок чітко визначити форму зовнішнього контролю та суб'єкта, що на практиці означає, необхідність ретельного відбору особи, яка його здійснюватиме;

3) обмеження доступу особи до певної інформації.

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 [1].

Специфіка даного заходу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів полягає в тому, що його можна застосувати у випадку, коли робота особи постійно пов'язана і певним одним і тим самими видом інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи.

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 [5, с. 138];

5) переведення особи на іншу посаду.

Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи на іншу посаду здійснюється при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів; за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації; якщо конфлікт інтересів має постійний характер; якщо не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обме-

ження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу; за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи; за наявності згоди на переведення особи [3];

б) звільнення особи.

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 [1].

Отже, кожен із перелічених заходів має свої характерні особливості, оскільки їх вибір залежить від умов в яких виник конфлікт інтересів та його характеру, зокрема, важливе значення для обрання того чи іншого заходу є: вид конфлікту інтересів (потенційний або реальний), характер конфлікту інтересів (постійний або тимчасовий), наявності (відсутності) альтернативних заходів врегулювання чи згоди особи на застосування заходу.

Крім того, важливе значення належить повідомленням про існування у діяльності посадових осіб потенційного або реального конфлікту інтересів, які надходять від громадськості та громадських організацій, які мають право на здійснення запобігання конфлікту інтересів та припинення зловживань з боку посадових осіб, шляхом звернення до органів державної влади зі скаргами, подачі судових позовів, виступів у засобах масової інформації тощо [2, с. 38].

Аналізуючи вище викладену інформацію можна дійти висновку, що конфлікт інтересів за своєю природою не є фатально детермінованим явищем. Тому позиція законодавця є досить правильною, оскільки, він передусім подбав про шляхи вирішення (узгодження, усунення тощо) конфліктів інтересу, усуваючи тим самим у більшості випадків необхідність застосування санкції, забезпеченої силою державного примусу.

Конфлікт інтересів, форми і методи його врегулювання і запобігання є невід'ємними правовими інститутами будь-якої держави із розвинутою системою стримування та противаг. Тому, сучасна практика запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання має спрямовуватися на пошук балансу через виявлення ризиків для добропорядності державних органів і урядовців, заборону неприйнятних форм конфліктів, адекватне управління конфліктними ситуаціями, ознайомлення суб'єктів з поширеністю подібних конфліктів, а також застосування відповідних прикладів врегулювання конфліктних ситуацій. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є одним із пріоритетних напрямків для українського суспільства на сьогоднішньому етапі розвитку держави. Але дане питання все ж таки залишається недостатньо вивченим та потребує ретельного дослідження та аналізу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Василевська Т. Е. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч.-метод. матеріали. Київ: НАДУ, 2013. 76 с.
3. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. *Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції*. URL: <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi>
4. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 216 с.
5. Бугайчук К.Л., Беспалова О.І. Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування: наук.-метод. рек. Харків: Харк. нац. ун-т. внутр. справ, 2018. 241 с.