

ЗАХОДИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ПРАЦІВНИКАМИ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО УКРАЇНИ ВИМОГ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

MEASURES OF INTERNAL CONTROL OF COMPLIANCE WITH EMPLOYEES OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU OF UKRAINE REQUIREMENTS OF ANTI-CORRUPTION LAW

Осипчук Р.С., аспірант

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

У статті досліджено заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками національного антикорупційного бюро України вимог антикорупційного законодавства. Констатовано, що невід'ємним елементом інтегрованої системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту НАБУ виступають заходи контролю, які у широкому розумінні визначаються як сукупність запроваджених в установі управлінських дій, які здійснюються керівництвом усіх рівнів та працівниками для впливу на ризики, щоб досягти мети та стратегічних цілей установи.

Ключові слова: внутрішній контроль, антикорупційне законодавство, запобігання конфлікту інтересів.

В статье исследованы внутренние меры контроля за соблюдением работниками национального антикоррупционного бюро Украины требований антикоррупционного законодательства. Констатируется, что неотъемлемым элементом интегрированной системы внутреннего контроля и антикоррупционного управления НАБУ выступают меры контроля, которые в широком смысле определяются как совокупность введенных в учреждении управленческих действий, которые осуществляются руководством всех уровней и работниками для воздействия на риски, чтобы достичь цели и стратегических целей учреждения.

Ключевые слова: внутренний контроль, антикоррупционное законодательство, предотвращение конфликта интересов.

The article examines the measures of internal control over the compliance of employees of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine with the requirements of anti-corruption legislation. It is stated that an integral element of the integrated system of internal control and anti-corruption management of NABU are control measures, which are broadly defined as a set of management actions implemented in the institution by management at all levels and employees to influence risks to achieve goals and strategic goals. establish.

Key words: internal control, anti-corruption legislation, prevention of conflict of interests.

Невід'ємним елементом інтегрованої системи внутрішнього контролю та антикорупційного менеджменту НАБУ виступають заходи контролю, які у широкому розумінні визначаються як сукупність запроваджених в установі управлінських дій, які здійснюються керівництвом усіх рівнів та працівниками для впливу на ризики, щоб досягти мети та стратегічних цілей установи [1]. Водночас для цілей нашого дослідження зазначені заходи контролю слід розглядати через призму положень законодавства в сфері запобігання корупції, що дозволяє змістити акценти на їх антикорупційну складову. Отже, у контексті забезпечення дотримання положень Закону України «Про запобігання корупції», а також законів України «Про Національне антикорупційне бюро України» та «Про державну службу» в частині заборон і обмежень антикорупційного спрямування, заходи внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства варто визначити як сукупність запроваджених в НАБУ управлінських дій та процесів, які здійснюються суб'єктами, відповідальними за реалізацію антикорупційної політики НАБУ, на всіх рівнях організаційної структури органу із залученням працівників НАБУ для забезпечення дотримання ними вимог антикорупційного законодавства.

На підставі вивчення міжнародних стандартів внутрішнього контролю, зарубіжної та вітчизняної спеціальної літератури слід погодитися з поширеною у науковій доктрині класифікацією заходів внутрішнього контролю на: превентивні – спрямовані на обмеження можливості виникнення ризику, помилок, відхилень чи інших небажаних наслідків (підбір кадрів на посади з матеріальною відповідальністю, процедури візування, погодження та затвердження); директивні – впливають на поведінку персоналу для забезпечення досягнення конкретного результату (заходи розподілу обов'язків та повноважень, встановлення режиму доступу до матеріальних цінностей, інформаційних ресурсів); виявляючі – перевіряють

результати після виконання управлінського рішення, операції чи виникнення події, у тому числі виявляють відхилень чи небажані наслідки (інвентаризація, перевірка ведення складського обліку, дотримання порядку прийому та зберігання матеріальних цінностей на складах); коригуючі – призначені для усунення відхилень чи небажаних наслідків, зменшення кількості ризиків помилок чи втрат (ротація персоналу, захист приміщень від несанкціонованого доступу до активів і бухгалтерських записів; санкціонування доступу до комп'ютерних програм та файлів із даними) [2, с. 45].

Разом із тим варто зауважити, що на практиці наведена класифікація є умовною, адже ті або інші заходи внутрішнього контролю можуть бути одночасно як превентивними так і директивними, виявляючими або коригуючими.

Зокрема, заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за характером контрольних дій є цілим комплексом управлінських дій та процесів, які охоплюють усі види заходів внутрішнього контролю – від попередження виникнення конфлікту інтересів, шляхом усунення ризиків, які можуть його спричинити, з подальшим дотриманням вимог щодо самостійного або зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, які мають директивно-коригуючий характер.

Отже більш детально розглянемо таку групу заходів внутрішнього контролю за дотриманням працівниками НАБУ вимог антикорупційного законодавства як, заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Аналіз національного законодавства та міжнародно-правових актів у сфері запобігання корупції свідчить про те, що незалежно від наявності чи відсутності нормативного визначення конфлікту інтересів, у сфері публічної служби він завжди є ключовою ознакою корупційної поведінки, оскільки корупції без конфлікту інтересів не існує, а також маркером передкорупційного стану, який містить ризики трансформації у корупційний, а тому потребує відповідних коригуючих дій.

Водночас і в законодавстві України, і в міжнародно-правових актах наголошується на тому, що регламентація виявлення, врегулювання і запобігання конфлікту інтересів є передусім способом протидії корупції та має на меті мінімізувати піддурня для корупційних вчинків. Конфлікт інтересів – чинник, здатний породжувати корупційну поведінку, створює передумови для зловживань відповідних суб'єктів при ухваленні ними рішень або вчиненні діянь [3, с. 126].

З огляду на актуальність та важливість проблеми конфлікту інтересів це питання висвітлено у низці міжнародно-правових документів, зокрема, у Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб (розд. 2 «Колізії інтересів та відмова від права»), Європейському кодексі поведінки для місцевих і регіональних виборних представників (Рекомендації Конгресу місцевих і регіональних влад РЄ, 1999 р.; ст. 10 «Конфлікт інтересів»), Модельному кодексі поведінки державних службовців (Рекомендації Комітету міністрів РЄ, 2000 р.; ст. 13 «Зіткнення інтересів»), Настанові ОЕСР щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі (2003 р.), етичних та антикорупційних кодексах поведінки державних службовців багатьох країн.

У Конвенції ООН проти корупції (31 жовтня 2003 року) наголошено важливість закріплення у внутрішньому законодавстві норм зі запобігання конфлікту інтересів. У ч. 5 ст. 8 Конвенції наголошено на запровадженні заходів і систем, які «зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia* про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб». У Конвенції окремо окреслено ситуації, у яких існує потенційний ризик виникнення конфлікту інтересів, тобто в яких існують корупційні ризики, хоча про корупцію ще не йдеться.

У Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, як Додатку Резолюції 51/59 Боротьби з корупцією (від 12 грудня 1996 року), також першочергово виділено питання запобігання конфлікту інтересів. Згідно зі ст. 5 Міжнародного Кодексу державні посадові особи «повинні повідомляти про ділові, комерційні або фінансові інтереси чи діяльність, що реалізується для отримання фінансового прибутку, які можуть призвести до ймовірного конфлікту інтересів». Враховуючи всю гостроту питання, Комітет Міністрів Ради Європи прийняв Рекомендації № R (2000) 10 (від 11 травня 2000 року) «Про кодекси поведінки державних службовців». У Додатку до Рекомендації № R (2000) 10 Модельному кодексі поведінки для публічних службовців наголошено на необхідності своєчасного врегулювання конфлікту інтересів публічного службовця, який може перешкоджати належному виконанню службових обов'язків.

Радою Організації економічного співробітництва та розвитку у 2003 році було підготовано Настанови з питань врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. У Настановах зазначено, що чільне місце у збереженні довіри громадян до органів державної влади належить ефективному врегулюванню конфлікту інтересів. При цьому зазначено, що хоча конфлікти інтересів ще не є корупцією, однак неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками публічних службовців може стати джерелом корупції [4, с. 416].

У національному законодавстві імплементація та удосконалення інституту конфлікту інтересів характеризується певною етапністю. Так, незважаючи на відсутність протягом тривалого часу формального визначення поняття конфлікту інтересів у законодавстві України, Закон України «Про державну службу» 1993 року, містив перелік заборон і обмежень для державних службовців, які зазвичай притаманні інституту конфлікту інтересів,

зокрема забороняв обрання або призначення на посаду в державному органі та його апараті осіб, які в разі прийняття на службу будуть безпосередньо підпорядковані або підлеглі особам, які є їх близькими родичами чи свояками (ст. 12); встановлював обмеження, пов'язані з проходженням державної служби (ст. 16); запроваджував декларування доходів державних службовців (ст. 13) тощо. Внаслідок подальших змін у антикорупційне законодавство було впроваджено відповідні правові та організаційні механізми, спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Вперше поняття конфлікту інтересів визначалось у ст. 1 Закону «Про засади запобігання та протидії корупції» 2009 року як реальні або такі, що видаються реальними, протиріччя між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень».

З прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» нормативними ознаками інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є: запровадження поняття потенційного та реального конфлікту інтересів та визначення кола суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 1, 3, 28); 2) встановлення на законодавчому рівні спеціальних обмежень, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів як передумови вчинення корупційних та пов'язаних із корупційними правопорушень (ст. 22–27); 3) визначення у спеціальному Розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»: обов'язків відповідних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 28); заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів та порядку їх застосування (ст. 29–34); особливостей врегулювання конфлікту інтересів у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 35); 4) визначення заходів фінансового контролю (ст. 45–52); 5) визначення системи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у системі публічної служби, серед яких ключова роль належить Національному агентству з питань запобігання корупції (ст. 4–13).

З розвитком законодавства змінювалися доктринальні підходи до визначення поняття конфлікту інтересів. За відсутності розмежування на законодавчому рівні потенційного та реального конфлікту інтересів, у науковій літературі конфлікт інтересів як правило визначався через «можливість (здатність) вплинути, завдати шкоду тощо».

Так, на думку П. Волянського, конфлікт інтересів – це ситуація, за якої особиста зацікавленість державного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень та функцій і за якої існує можливість виникнення протиріччя між особистою зацікавленістю державного службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, держави, що може спричинити нанесення шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства [5]. Т. Бодун розглядає конфлікт інтересів як конфлікт між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, в якому службовець має свої особисті інтереси, що може негативно вплинути на виконання покладених на нього обов'язків та функцій [6]. О.В. Токар-Остапенко вказує, що головними характеристиками конфлікту інтересів є: загроза об'єктивності державного службовця під час виконання ним посадових обов'язків; супереченість між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших об'єктів; можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів [7].

Останні теоретичні дослідження присвячені проблематиці конфлікту інтересів, переважно враховують законодавчі зміни та містять визначення, які відображають потенційний або реальний характер конфлікту інтересів.

Незважаючи на це, оновлені у 2017 році Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені рішенням Національного агентства від 29.09.2017 № 839, на відміну від Методичних рекомендацій 2016 року, узагальненого визначення конфлікту інтересів не містять. Натомість у них чітко виокремлено обов'язкові складові конфлікту інтересів (реального, потенційного): приватний інтерес (будь-який майновий чи немайновий), а також службові / представницькі повноваження (безпосередні та загальнослужбові). Саме співвідношення вказаних складових спричиняє виникнення реального конфлікту інтересів – приватний інтерес суперечить службовим/представницьким повноваженням, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; потенційного конфлікту інтересів – у сфері службових/представницьких повноважень наявний приватний інтерес, що може за настанні певних обставин у майбутньому вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Зауважимо, що на відміну від Настанови ОЕСР щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі, в українському законодавстві не згадується про уявний (удаваний) конфлікт інтересів, про який йдеться тоді, коли виникає думка, що приватні інтереси державної посадової особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але насправді цього не відбувається. При цьому регламентується і діяльність, що може зумовлювати видимість конфлікту інтересів – навіть існування підозри, що у державного управлінця може виникнути конфлікт інтересів, провокуватиме сумніви у чесності цієї особи та підірватиме довіру громадян до організації.

Особливості здійснення контролю за дотриманням працівниками Національного бюро законодавства про конфлікт інтересів врегульовані відповідним Порядком, затвердженим наказом Директора Національного бюро № 153 від 14.06.2016.

Зокрема, Порядок визначає коло суб'єктів конфлікту інтересів – особи начальницького складу, посадові та службові особи Національного бюро, та перелік їхніх прав та обов'язків.

Суб'єкти конфлікту інтересів мають право звернутися до Управління внутрішнього контролю Національного бюро (далі - Управління внутрішнього контролю) за консультацією індивідуального характеру щодо наявності реального або потенційного конфлікту інтересів, а також щодо заходів його запобігання або врегулювання. Отримання таких консультацій не звільняє суб'єктів конфлікту інтересів від обов'язку звертатися за відповідними роз'ясненнями до Національного агентства з питань запобігання корупції (далі - Національне агентство) у порядку, передбаченому ч. 5 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції».

Суб'єкти конфлікту інтересів зобов'язані: вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень; не вчиняти дій та не приймати рішень по суті під час виконання службо-

вих повноважень в умовах реального конфлікту інтересів; у разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень негайно повідомити про це свого безпосереднього керівника у письмовій формі; вжити заходів щодо самостійного врегулювання конфлікту інтересів; у разі наявності підприємств чи корпоративних прав, ужити дії, передбачені ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції»; у разі існування сумнівів щодо наявності в них конфлікту інтересів, звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства відповідно до вимог ч. 5 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції»; виконувати рішення безпосереднього керівника або Директора Національного бюро щодо врегулювання конфлікту інтересів; вживати заходів для усунення негативних наслідків порушень.

Для ідентифікації конфлікту інтересів працівник НАБУ має здійснити самотестування шляхом надання відповіді на певні питання за наступним алгоритмом: чи буду я, або хтось пов'язаний зі мною, мати вигоду у зв'язку з можливим моїм рішенням чи дією; чи буде у майбутньому вигода для мене, яка може породити недовіру до моєї об'єктивності; чи маю (мав) я професійні, особисті, інші позаслужбові стосунки із заінтересованою особою; чи маю я особисті чи професійні погляди або упередженість, що дають іншим обґрунтовані підстави стверджувати, що я не є належною особою для вирішення справи; чи брав я участь у приватній ролі у вирішенні справи, що належить до компетенції моєї установи; чи давав я обіцянки або маю зобов'язання у зв'язку з відповідною справою; чи отримував я подарунки/ознаки гостинності від когось, хто може отримати вигоду від мого можливого рішення/дії; чи є я членом організації чи об'єднання/маю зв'язки з нею, яка може отримати вигоду від мого можливого рішення/дії; чи може ця ситуація вплинути на мої кар'єрні можливості за межами моєї установи; якщо хтось інший прийме подібне рішення, чи вважатиму я, що мав місце конфлікт інтересів; чи є інші вигоди чи чинники, що можуть породити сумнів у моїй об'єктивності; чи залишились у мене ще сумніви відносно мого можливого рішення чи дії.

Вищезгаданим Порядком також визначено коло та повноваження суб'єктів здійснення контролю за дотриманням працівниками Національного бюро законодавства про конфлікт інтересів. Ними визначено керівника суб'єкта конфлікту інтересів, Директора Національного бюро, Управління внутрішнього контролю та НАЗК.

Варто зауважити, що визначений у статті 34 Закону України «Про запобігання корупції» захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів у вигляді переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи на іншу посаду у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів через особливості заміщення посад у Національному бюро лише на конкурсних засадах, у Національному бюро застосований бути не може.

Таким чином, якщо конфлікт інтересів у діяльності працівника Національного бюро має постійний характер і 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, єдиним можливим заходом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів може бути лише звільнення такого працівника.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Методичних рекомендацій з організації внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у своїх закладах та у підвідомчих бюджетних установах: Наказ Міністерства фінансів України від 14.09.2012 № 995. URL: http://search.ligazakon.ua/_doc2.nsf/link1/MF12080.html 11.

2. Практичні вказівки щодо впровадження фінансового управління і контролю та посилення управлінської підзвітності (відповідальності) в органах державної влади України / Я. ван Тайнен та ін. Київ: Європейський інститут державного управління та аудиту, – 2015. – 57 с.

3. Дудоров О., Дудорова К. Проблеми тлумачення законодавства України щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів / О. Дудоров, К. Дудорова // Вісник Національної академії прокуратури України, № 2, 2017, – С. 126–137, – с. 126.
4. Державна антикорупційна політика і запобігання та протидія корупції на публічній службі в органах державної влади і органах місцевого самоврядування: монографія / автор. кол. ; В. В. Василевич, Т. Е. Василевська, В. Ф. Нестерович, Е. В. Расюк, А. В. Савченко, В. Л. Федоренко (кер.) та ін. ; за ред. проф. Ю.В. Ковбасюка і проф. В. Л. Федоренка. – К. : Видавництво Ліра-К, 2016. – 524 с.
5. Волянський П. Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання. 2014. – № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=726>
6. Бодун Т. Конфлікт інтересів як детермінанта реформування системи влади в Україні. Збірник наукових праць НАДУ / за заг. ред. В. П. Приходька. Київ : НАДУ, – 2009. – Вип. 2. – С. 224–235.
7. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, – 2013. – 48 с.