

Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

26 квітня 2015 року введений в дію Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII (далі — Закон № 1700), який значно детальніше, ніж попередній антикорупційний закон «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 № 3206-VI (далі — Закон № 3206), регламентує питання, пов'язані з конфліктом інтересів на публічній службі та його врегулюванням.

Норми Закону № 1700 щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів поширюються на осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, тобто на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та на прирівняних до них осіб.

Ними є:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

- 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 Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;
- народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;
- державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;
- 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;
- 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);
- особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту;
- посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, нейтрального органу виконавчої влади, що

забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

– члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

– члени Центральної виборчої комісії;

– посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

– інші посадові особи юридичних осіб публічного права, які не належать до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

– 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).

Таким чином приписи законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів поширюються не лише на чиновників, але і на посадових осіб державних або комунальних підприємств, установ та організацій, а також осіб, які падають публічні послуги, зокрема, нотаріусів.

Зазнав змін і понятійний апарат. Так, Закон № 3206 визначав конфлікт інтересів як суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання, наданих їй службових повноважень.

Не можна сказати, що це визначення було недостатнім для притягнення до відповідальності за порушення вимог закону щодо врегулювання конфлікту інтересів. Його недоліком, однак, можна вважати фактичне поєднання в одному визначенні ситуацій, за яких конфлікт інтересів лише може виникнути за певних обставин, та ситуацій, в яких він вже реально існує.

Тому Закон № 1700 розрізняє два види конфлікту інтересів: потенційний та реальний, а також вводить нове поняття: «приватний інтерес».

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 невчинення 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 невчинення дій під час виконання зазначених повноважень,

Приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений 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, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Як приклад потенційного конфлікту інтересів можна розглядати ситуацію за якої до комітету з конкурсних торгів подає заявку особа, яка є близькою особою члена цього комітету. Реальним конфліктом інтересів у цій ситуації була б участь члена комітету у розгляді цієї заявки.

Нове антикорупційне законодавство є більш прогресивним в частині, що стосується регулювання питань, пов'язаних з конфліктом інтересів, ще і тому, що не залишає посадовця наодинці з цією проблемою – Закон № 1700 передбачає можливість звернення до спеціально уповноваженого державного органу, який дає роз'яснення щодо наявності чи відсутності у нього реального або потенційного конфлікту інтересів та роз'яснює порядок дій щодо його врегулювання.

Загальний порядок врегулювання конфлікту інтересів міститься у розділі V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Закону № 1700.

Правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів Конституційного Суду України та суддів судів загальної юрисдикції, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. Особливості законодавчого врегулювання конфлікту інтересів окремих категорій посадових осіб розглядатимуться далі.

Особи, на яких поширюється законодавство щодо конфлікту інтересів, повинні вживати заходів щодо недопущення його виникнення та заходів щодо його врегулювання, якщо він все-таки виник.

Врегулювання реального або потенційного конфлікту інтересів є значно складнішим та більш трудомістким процесом, ніж їх попередження. Закон вимагає вживати заходів щодо недопущення виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів. У наведеному вище прикладі способом запобігання виникненню потенційного конфлікту інтересів могло б бути складання повноважень членом комітету з конкурсних торгів ще до подання заявки його близькою особою. Якщо ж заявка все ж була подана і член комітету не мав бажання складати свої повноваження, для недопущення виникнення реального конфлікту інтересів член комітету мав би заявити про наявність у нього потенційного конфлікту інтересів та утриматись від будь-яких дій або рішень що стосуються поданої їй близькою особою заявки.

Інформування про наявність конфлікту інтересів

Якщо ж виникненню потенційного або реального конфлікту інтересів все ж запобігти не вдалося, першочерговим кроком особи має бути інформування про цей факт не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї відповідного конфлікту інтересів.

Стаття 61 Закону № 1700 говорить, що посадові та службові особи юридичних осіб, інші особи, які виконують роботу та перебувають з юридичними особами у трудових відносинах, зобов'язані невідкладно інформувати посадову особу, відповідальну за запобігання корупції у діяльності юридичної особи, керівника юридичної особи або засновників (учасників) юридичної особи про виникнення реальною, потенційного конфлікту інтересів.

Порядок інформування вирізняється специфікою залежно від типу посади та наявності або відсутності у особи безпосереднього керівника,

У разі наявності безпосереднього керівника особа зобов'язана його про це повідомити. Таке інформування рекомендується здійснювати у письмовій формі. Оскільки неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів є адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, критично важливою для особи є наявність підтверджуючого документу про здійснення такого повідомлення. З цією метою його доцільно подавати у двох примірниках, один з яких (з відміткою про дату отримання) повинен залишатися у особи, яка інформує про наявність у неї конфлікту інтересів.

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів має бути оформлене відповідним документом. Найбільш оптимальним способом формального вираження такого рішення є видання наказу або розпорядження. Це може бути наказ (розпорядження) про обмеження доступу особи до певної інформації, затвердження нової посадової інструкції, застосування зовнішнього контролю за діями посадовця тощо. Щодо деяких категорій посадових осіб місцевого самоврядування можливим документом у цьому випадку буде рішення сесії відповідної ради. Більш детально передбачені законодавством способи врегулювання конфлікту інтересів та їх практичні аспекти розглядатимуться далі.

Окрім досягнення своєї безпосередньої мети – врегулювання конфлікту інтересів, видання наказу або розпорядження із зазначеного питання дозволить керівнику уникнути можливих звинувачень у невжитті заходів щодо протидії корупції.

У разі відсутності безпосереднього керівника особа інформує Національне агентство з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган. При безпосередньому інформуванні Національного агентства з питань запобігання корупції варто дотримуватися тих самих рекомендацій, що і при інформуванні безпосереднього керівника, а якщо таке інформування здійснюється поштою, доцільно робити це шляхом надсилання листа з описом вкладення.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

У разі роботи в колегіальному органі особа інформує відповідний колегіальний орган.

У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом.

Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу.

У разі якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів є адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, передбаченим частиною першою статті 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), за яке передбачена відповідальність у вигляді штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1700 до 3400 грн.). У разі вчинення цього ж правопорушення повторно протягом року до особи буде застосоване стягнення у вигляді штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 6800 до 13600 грн.) з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

У зв'язку із зазначеним декілька слів варто сказати про **Національне агентство з питань запобігання корупції** (далі – Національне агентство). Це новий державний орган, правовий статус та повноваження якого визначені Законом № 1700. Відповідно до статті 4 цього Закону Національне агентство є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Воно має чимало функцій, серед яких і ті, що стосуються питань, пов'язаних з конфліктом інтересів та його врегулюванням, а саме:

- здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

- надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевою самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Національне агентство має право:

- вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом № 1700;

- отримувати під осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом № 1700, щодо достовірності відомостей, зазначених у деклараціях осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

- складати протоколи про адміністративні правопорушення, віднесені законом до компетенції Національного агентства, застосовувати передбачені законом заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

У випадках виявлення порушення вимог Закону № 1700 щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб або іншого порушення цього Закону Національне агентство вносить керівнику відповідного органу, підприємства, установи, організації припис щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до встановленої законом відповідальності,

КУпАП доповнений статтею 188-46 «Невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства з питань запобігання корупції». Невиконання відповідних вимог тягне за собою накладення штрафу від

ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 1700 до 4250 грн.), а у разі повторного вчинення протягом року цього ж правопорушення – від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 3400 до 5100 грн.).

Утримання від вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів

Особа зобов'язана утриматися під вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Порухення цього припису є адміністративним правопорушенням, пов'язаним з корупцією, передбаченим частиною другою статті 172-7 КУпАП. Відповідальність за такі діє є новацією нового антикорупційного законодавства. Попередня редакція зазначеної статті передбачала відповідальність лише за неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів.

Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 3400 до 6800 грн.). У разі вчинення цього ж правопорушення повторно протягом року до особи буде застосоване стягнення у вигляді штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (від 6800 до 13600 грн.) з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Особа, у якої є реальний конфлікт інтересів, зобов'язана утриматися від дій або рішень, які з ним пов'язані) незалежно від того, що з цього приводу думає безпосередній керівник, який може вважати, що у особи немає конфлікту інтересів та наполягати на продовженні виконання нею своїх посадових обов'язків. У гіршому для особи випадку вона буде притягнута до дисциплінарної відповідальності за порушення трудової дисципліни. Однак якщо реальний конфлікт інтересів дійсно мав місце і особа вчиняла дії та приймала рішення в його умовах – відповідальність буде значно суворіша, аж до звільнення із займаної посади із встановленням заборони обіймати посади або займатися діяльністю, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування.

Чинне антикорупційне законодавство не містить переліків ситуацій, в яких існує конфлікт інтересів. Винятком тут є лише норма частини четвертої статті 23 Закону № 1700, яка присвячена обмеженням щодо одержання подарунків, Згідно з нею рішення, прийняте особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування або прирівняною до неї особою, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів, і на ці рішення розповсюджуються положення статті 67 цього Закону. У свою чергу стаття 67 визначає юридичну «долю» незаконних актів та правочинів. Нею встановлено, що нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог цього Закону, підлягають скасуванню органом або

посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування.

Орган або посадова особа надсилає до Національного агентства протягом трьох робочих днів копію прийнятого рішення про скасування або одержаного для виконання рішення суду про визнання незаконними відповідних актів або рішень.

Правочин, укладений внаслідок порушення вимог цього Закону, може бути визнаним недійсним.

Інколи особа не впевнена у тому, є у неї конфлікт інтересів, чи ні.

Частиною п'ятою етапі 28 Закону № 1700 передбачено, що у разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона зобов'язана вжити передбачених Законом № 1700 заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Ініціатива щодо врегулювання конфлікту інтересів може виходити не лише від працівника, але і від його керівника. Закон вимагає від безпосереднього керівника або керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, вжиття передбачених Законом № 1700 заходів для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

Врегулювання конфлікту інтересів

Закон № 1700 виокремлює два види врегулювання конфлікту інтересів: самостійний і зовнішній.

Самостійне врегулювання конфлікту інтересів передбачає вжиття заходів щодо позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

Прикладом самостійного врегулювання конфлікту інтересів може бути, наприклад, вихід близької особи керівника органу державної влади чи органу місцевого самоврядування зі складу засновників юридичної особи, з якою такий орган має договірні відносини. Або ж звільнення з керівної чи іншої

посади у цій юридичній особі – якщо близька особа працює там на умовах трудового договору. У цьому випадку підтверджуючим документом буде довідка про склад засновників або витяг з рішення про вихід зі складу засновників, а у випадку трудових правовідносин – наказ або розпорядження про звільнення із займаної посади або довідка про те, що така близька особа не є працівником відповідної юридичної особи.

Прикладом самостійного врегулювання потенційного або реального конфлікту інтересів у близьких осіб, які працюють у прямому підпорядкуванні, може бути переведення однієї з таких осіб на іншу посаду, яка виключає таке підпорядкування, або звільнення особи, яка перебуває у підпорядкуванні. І у цьому випадку підтверджуючим документом може бути відповідний наказ (розпорядження).

У цьому зв'язку доцільно навести визначення поняття «**близькі особи**» за Законом № 1700 – *це 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 № 1700 (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.*

Однією з багатьох новацій нового антикорупційного закону є більш чітке визначення даного поняття. Зокрема, визначений перелік осіб, які визнаються близькими особами незалежно від того, чи вони спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права та обов'язки з особою, на яку поширюється дія цього Закону.

У разі наявності в особи корпоративних прав вона позбувається приватного інтересу шляхом передачі таких прав в управління іншій особі, що підтверджується укладенням відповідного договору.

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом:

- усунення особи під 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 чи прийняття рішень;
- обмеження доступу особи до певної інформації;
- перегляду обсягу службових повноважень особи;
- переведення особи на іншу посаду;
- звільнення особи.