

3. [Закон України «Про Вищий антикорупційний суд»](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#п6_1) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#п6_1.
4. Закон України «Про Вищу раду правосуддя» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-19>.
5. Закону України «Про прокуратуру» [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1697-18>.

*Кравчук Олексій Олегович,
суддя Вищого антикорупційного суду,
доктор юридичних наук, доцент*

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ЯК КАТЕГОРІЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО ПРАВА

Відносно нова в правовому регулюванні і в управлінській термінології в Україні, категорія «конфлікт інтересів» на сьогодні є однією з найважливіших, що визначають систему заходів протидії корупції. Вона стосується найбільш широкого (в порівнянні з більшістю інших категорій антикорупційного права) загалу осіб, у яких можуть виникати корупційні ризики. Конфлікт інтересів був і є предметом розгляду в наукових роботах значної кількості вчених у сфері права та управління. Однак на практиці із розумінням і застосуванням положень чинного законодавства щодо конфлікту інтересів виникають питання, що іноді пов'язані з нерозумінням та/або небажанням її застосовувати, а іноді з якістю відповідних правових норм. При цьому серед адміністративних порушень, пов'язаних з корупцією, протоколи за правопорушення у вигляді неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 172-2 КУпАП) та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 172-2 КУпАП) складаються НАЗК найчастіше [1].

Конфлікт інтересів у реальному повсякденному (не службовому) житті трапляється чи не постійно. Коли два інтереси конкурують, особа, зважаючи на свою систему цінностей, цілей і завдань на певний момент, у необхідних випадках, з урахуванням також правових та інших суспільних приписів, обмежень і заборон, надає перевагу певному з інтересів, і намагається його реалізувати. Часто конфлікт інтересів у повсякденному житті пояснюється обмеженістю ресурсів, що традиційно визнається однією з основних економічних проблем. Натомість у службовій діяльності в особи є більш чітко визначені юридичні обов'язки, які зобов'язують її діяти певним чином - в інтересах служби (в даному випадку поняття служби ми розуміємо в широкому сенсі).

Як впливає з аналізу визначень відповідних понять, передбачених Законом України «Про запобігання корупції» (далі -

Закон), потенційний конфлікт інтересів характеризується наявністю приватних інтересів, а реальний конфлікт інтересів - суперечністю інтересів і повноважень Г21.

Закон зобов'язує працівника повідомляти безпосереднього керівника про наявність як реального, так і потенційного конфлікту інтересів. Безпосередній керівник за законом також має обов'язки не лише щодо реального, але і щодо потенційного конфлікту інтересів. Керівник, який володіє інформацією про наявність у підлеглого потенційного конфлікту інтересів, зобов'язаний вжити заходів, зокрема, і щодо запобігання (тобто недопущення) реального конфлікту інтересів.

Водночас більшість із цих обов'язків не забезпечуються заходами юридичної відповідальності. Наприклад адміністративної відповідальності за нежиття керівником підприємства заходів для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів підлеглого працівника законодавством не передбачено. Очевидно, що передбаченої в ст. 172-9 КУпАП відповідальності за нежиття передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення (тобто йдеться про вже виявлене корупційне правопорушення) - недостатньо. Цікаво, що заголовок цієї статті КУпАП - дещо ширший - нежиття заходів щодо протидії корупції. Однак склад адміністративного правопорушення визначається диспозицією правової норми, а не заголовком статті.

Для підлеглого працівника законом передбачено два склади адміністративного правопорушення - неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 172-2 КУпАП) та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2 ст. 172-2 КУпАП). За неповідомлення про наявність потенційного конфлікту інтересів відповідальності немає.

Форми та порядку повідомлення особою свого безпосереднього керівника про наявність у нього конфлікту інтересів законом не передбачено.

В умовах недосконалого законодавчого врегулювання відносин з урегулювання конфлікту інтересів, НАЗК зробило спробу роз'яснити відповідні відносини, що зроблено в Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених наказом від 29.09.2017 № 839 (далі - Методрекомендації), що фактично створюють квазі-правові норми [31].

Так наприклад у Методрекомендаціях НАЗК визнає в п. 1.1.2, що форма згаданого повідомлення законом не передбачена, водночас рекомендує робити таке повідомлення письмово, і навіть передбачає для цього спеціально розроблену ним форму (додаток 2 до Методрекомендацій). Крім того, агентством рекомендується додавати засвідчені копії документів, які визначають службові (представницькі)

повноваження, підтверджують приватний інтерес та результати самостійного тесту на наявність (відсутність) конфлікту інтересів [31]. Згадані рекомендації, як бачимо, мають настільки креативний характер, що цілком здатні створити в суб'єкта, в якого виник конфлікт інтересів (зокрема, такого, що не має достатньої юридичної підготовки), враження про обов'язковість надання таких документів. Між тим, ні письмового повідомлення, ні додання до нього документів, зокрема, щодо якогось самостійного тесту, закон не вимагає.

На нашу думку, доцільно передбачити в законі письмову форму повідомлення та зобов'язати працівника, в разі неврегулювання безпосереднім керівником конфлікту інтересів, письмово повідомити керівника вищого рівня або НАЗК про наявність у нього реального конфлікту інтересів.

З урахуванням роз'яснень НАЗК у Методрекомендаціях, конфлікт інтересів врегулюється за письмовим рішенням безпосереднього керівника [3]. Водночас обов'язкового письмового рішення безпосереднього керівника законом не передбачено. Крім того для безпосередніх керівників середньої та низової ланки прийняття письмових рішень (наказів, розпоряджень тощо) законодавством не передбачено. Закон у ст. 33 по суті передбачає письмове рішення для такої форми врегулювання конфлікту інтересів як здійснення повноваження під зовнішнім контролем. Це ускладнює застосування зовнішнього контролю на рівні керівників середньої або низової ланки (що письмових рішень не приймають).

Законодавець, будуючи правову модель системи врегулювання конфлікту інтересів, передбачив можливість його врегулювання безпосереднім керівником. У разі ж якщо вимагати прийняття письмового рішення - це має бути керівник органу (юридичної особи), що занадто ускладнює процедуру врегулювання конфлікту інтересів. І саме ускладнення процедури може сприяти тому, що конфлікт не врегулюється.

У разі, якщо йтиметься не про постійний контроль, нагляд, а разову операцію, безпосередній керівник на практиці може застосувати усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, передбачену ст. 30 Закону, що також здійснюється на практиці усно, в процесі звичайних організаційно-розпорядчих повноважень, і далеко не завжди вимагає письмового рішення. Так само конфлікт інтересів може і повинен бути врегульований безпосереднім керівником в робочому порядку в більшості випадків, коли він виникає.

У разі виникнення відносин прямого підпорядкування між посадовою особою і близькою їй особою, виникає конфлікт інтересів, що має постійний характер. Тому навіть в юридичних особах, де робота родичів та інших близьких осіб не заборонена Законом (наприклад, в державних і комунальних підприємствах), як правило,

варто уникати ситуацій прямого підпорядкування близьких осіб. А в разі їх виникнення, - слід застосовувати заходи врегулювання конфлікту інтересів (наприклад, здійснення повноважень під зовнішнім контролем).

Наявна в пункті 1.1.3 Методрекомендацій НАЗК рекомендація задля врегулювання конфлікту інтересів, пов'язаного зі спільною роботою близьких осіб, звільняти керівника, а не підлеглого [3], не відповідає закону, адже спеціальна норма, передбачена для врегулювання спільної роботи родичів у ч. 2 ст. 27 Закону передбачає, що в разі неможливості переведення, звільненню з числа близьких осіб підлягає саме підлеглий, а не керівник.

Конфлікт інтересів, обумовлений приватним інтересом, може виникати внаслідок спільної роботи не лише близьких осіб, зазначених в Законі, але й щодо інших осіб, стосовно яких у безпосереднього керівника є приватний інтерес. Задля обмеження кумівства та непотизму відповідні норми, що визначають конфлікт інтересів, сформульовані законодавцем доволі загальною. В таких випадках конфлікт інтересів врегульовується також у загальному порядку.

Конфлікт інтересів може мати місце не лише на публічній службі, але зокрема і в юридичних особах публічного права. При цьому далеко не завжди врегулювання конфлікту інтересів об'єктивно потребує такого рівня деталізації і формалізації, як це може мати місце в окремих сферах на публічній службі.

Список використаних джерел

1. Дудоров О.О. Моніторинговий звіт щодо ефективності реалізації Національним агентством з питань запобігання корупції у 2016-2018 роках адміністративно-юрисдикційної функції в частині протидії адміністративним правопорушенням, які пов'язані з корупцією (станом на 1 червня 2018 року). <http://pravo.org.ua/img/books/ffles/1531464560dudorovnazkreport.pdf>.

2. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-УП «Про запобігання корупції». <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

3. Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17>.