

УДК 342.9

DOI 10.32755/sjlaw.2020.02.063

Ткаченко О. Г.,кандидат юридичних наук, заступник начальника кафедри
тактико-спеціальної підготовки,

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ORCID: 0000-0002-5640-0906;

Разумейко Н. С.,кандидат педагогічних наук, начальник кафедри
педагогіки та гуманітарних дисциплін,

Академія Державної пенітенціарної служби, м. Чернігів, Україна

ORCID: 0000-0003-0801-3490

ПОНЯТТЯ ТА ХАРАКТЕРНІ РИСИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ПІД ЧАС ПРОХОДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано поняття та характерні риси конфлікту інтересів, його вплив на систему державного управління; досліджено конфлікт інтересів на державній службі як різновид посадових зловживань. Розглянуто низку нормативних актів, які утворюють нормативно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Визначено недоліки наявного поняття конфлікту інтересів та вказано на шляхи усунення цих недоліків.

Ключові слова: державна служба, конфлікт інтересів, врегулювання, корупція, антикорупційний механізм, посадова особа.

Постановка проблеми. Станом на сьогодні ні в кого не викликає сумнівів твердження про те, що особливо відповідальне місце в розбудові та функціонуванні України відведене державним службовцям, які, опираючись на конституційне закріплення їх прав та обов'язків, зобов'язані представляти державу, виконувати її завдання та функції.

Оскільки державні службовці є реалізаторами державно-управлінської політики, а також уповноваженими особами, які ухвалюють відповідальні рішення щодо державного управління, вони є спеціальними суб'єктами, що мають змогу впливати не лише на поведінку окремого громадянина, групи суспільства, а й держави в цілому. Таким чином кожен державний службовець може створити деяку монополію у зв'язку з винятковою можливістю ухвалення рішення, що законодавчо віднесено до його компетенції як єдиний представник держави, що в свою

чергу, може призвести до загрози використання ним свого службового становища у власних інтересах, зловживаючи наданою йому владою та наділеними повноваженнями з метою отримання неправомірної вигоди та корупції.

Серед великої кількості корупційних підстав важливе місце посідає конфлікт інтересів, що обґрунтовано обумовлене проблематичним історичним минулим, що відбувалось на території України, коли в громадян на підсвідомому рівні закріпилось правило вирішення проблем за допомогою так званих «своїх» людей, коли розподіл посад здійснювався за принципом «родинних зв'язків», а ухвалення важливих рішень відбувалось на користь інтересів окремих осіб. Усе це негативно впливало на ефективну діяльність державних службовців, підривало авторитет державного управління, знищувало довіру громадян до держави в цілому, а отже, є дуже актуальним питанням у сучасних умовах втілення в життя антикорупційної політики, побудови громадського суспільства та наближення України до європейських норм та стандартів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні питання поняття та характерні риси конфлікту інтересів під час проходження державної служби в Україні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. Фундаментальною та основоположною базою дослідження вказаної проблематики є праці вітчизняних учених-юристів, які стосуються правового регулювання окремих аспектів діяльності, спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні, таких як: В. Александров, С. Алфьоров, В. Бевзенко, М. Бездольний, І. Дьомін, Д. Йосифович, Д. Заброта, В. Завгородній, Т. Коломoeць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, П. Лютіков, А. Манжула, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогольський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, І. Яцків та ін.

Водночас в Україні відсутні праці вчених-юристів, присвячені комплексному дослідженню поняття та характерних рис конфлікту інтересів під час проходження державної служби в Україні.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу наукових джерел, вітчизняного та зарубіжного законодавства, узагальнення практики їх застосування охарактеризувати поняття та характерні риси конфлікту інтересів під час проходження державної служби в Україні, поглибити наукові знання та виявити проблеми правового регулювання й запропонувати науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення поняття конфлікту інтересів.

Виклад основного матеріалу. Державна служба є особливим владно-правовим інститутом, що здійснює функції державного управління щодо підготовки та виконання управлінських рішень, саме за допомогою яких і відбувається реалізація державної політики.

Як складний та специфічний вид управлінської діяльності державна служба висуває специфічні вимоги до майбутніх державних службовців залежно від їх посад, на яку вони претендують, та характеру і змісту роботи, яку вони будуть виконувати. Законодавство передбачає досить широкий перелік професійних, організаційних, морально-етичних, культурних якостей, норм та принципів поведінки, саме з яких і має складатись образ державного службовця.

Конституція та закони України як для посадових, так і для службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування чітко закріпили правила етичної поведінки, в тому числі й низку обмежень щодо їх позаслужбової діяльності. Такі обмеження звичайно є конституційно обґрунтованими, оскільки певні особливості діяльності цих осіб об'єктивно можуть, а іноді дійсно створюють ситуацію, яка несумісна з належним виконанням ними службових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів [1, с. 57].

Слушно звернув увагу О. Токар-Остапенко в своїй аналітичній доповіді «Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні» – «конфлікти інтересів як специфічний вид соціального процесу виникає і виявляється в різноманітних галузях суспільної діяльності, і звичайно також у галузі державного управління, оскільки в ході проходження публічної служби державний

службовець зустрічається з великою кількістю різних конфліктних ситуацій» [1, с. 57].

Підстав зростаючої уваги до врегулювання конфлікту інтересів під час проходження державної служби в Україні багато, серед основних можна виділити такі: зростання рівня вимог суспільства до органів державної влади; актуалізація потреби в подальшому проєвропейському напрямку щодо державних службовців (розроблення та втілення в життя результативної системи публічного управління, яке б не лише відповідало стандартам демократичної правової держави із соціально-орієнтованою ринковою економікою, а й нормам міжнародного права); втілення догм публічного служіння суспільству та державі (бути готовим та мати здатність ототожнювати себе на службі «не володарями», а слугами та виконавцями важливих суспільних та державних інтересів, а отже, вони зобов'язані підпорядкувати їм особисті приватні інтереси), використовувати лише етичні норми поведінки під час реалізації службових повноважень тощо [2, с. 967–971].

Перш за все необхідно дослідити загальне визначення поняття «конфлікт» та з'ясувати зміст терміна «конфлікт інтересів», оскільки без розуміння загального неможливо розкрити спеціальне.

У великому тлумачному словнику сьогочасної української мови термін «конфлікт» (лат. *conflictus*) згідно з перекладом має значення «зіткнення» – це протидія, боротьба, суперечність, зіткнення особистостей, сил, інтересів, поглядів через несумісність, позицій, протистояння, протилежність; певний процес та розвиток протидії; певна система відносин залежно від різних видів суб'єктів – учасників конфлікту та залежно від розбіжності інтересу, цінностей, різного виду діяльності [3, с. 312].

У «Методичних рекомендаціях з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», закріплених у рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 вересня 2017 року № 839, надано інше визначення, де конфлікт інтересів розуміється як суперечність між публічно-правовим обов'язком і приватним інтересом державного службовця, в разі настання якого її приватний інтерес, що безпосередньо впливає з його положення як приватної особи, здатне протипра-

вним чином вплинути на виконання ним її офіційного обов'язку або функції [4].

Таким чином, ми дійшли до логічного рішення, що конфлікт інтересів – це становище, в разі настання якого державний службовець під час виконання своїх обов'язків має приватні інтереси чи особисту зацікавленість, яка хоч і не обов'язково призведе до ухвалення протиправного рішення або здійснення неправомірних дій, але гіпотетично здатне до цього призвести.

Ми вважаємо, що запропонована дефініція поняття «конфлікт інтересів» у зазначених «Методичних рекомендаціях» потребує доопрацювання.

Оскільки першим недоліком цього визначення варто вважати те, що під час розкриття поняття «конфлікт» воно прирівняне до самого етимологічного значення слова «конфлікт», що не дозволяє розкрити його сутність.

Також закріплені в Законі України «Про запобігання корупції» службові та представницькі повноваження державного службовця, як складова двох елементів конфлікту інтересів, обмежується тільки його публічно-правовими обов'язками.

Аргументуючи цей погляд, варто було б звернути увагу на думку Г. Ткач, яка у своїх наукових роботах та особливо в статті «Поняття владного повноваження» зазначала, що владні повноваження можуть бути розглянуті як забезпечена законодавством вимога уповноважених суб'єктів до їх належної поведінки та дій, направлених на реалізацію прав громадян та юридичних осіб [5].

Автор обґрунтовано стверджує, що владні повноваження – це веління (наказ, вимога, команда), звернене до адресата публічного правовідношення [5]. Саме тому ми вважаємо є помилкою ототожнювати службові та представницькі повноваження осіб з їх публічно-правовими обов'язками.

І на завершення хотілося б звернути увагу, що автор «Методичної рекомендації» обмежує в зазначеному визначенні перелік суб'єктів, у яких можливо виникне конфлікт інтересів та які закріплені в ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» [6], тільки державними службовцями, залишивши без уваги: а) членів громадських рад, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань,

підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм; б) посадових осіб органів місцевого самоврядування; в) осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги; г) посадових осіб інших юридичних осіб публічного права, створених органами місцевого самоврядування.

Також під час розгляду цього питання необхідно звернути увагу і на розвиток поняття конфлікту інтересів під час проходження державної служби. На території нашої держави сам термін «конфлікт інтересів» вперше закріпили Загальні правила поведінки державного службовця від 04.08.2010 № 214. (Наказ втратив чинність на підставі Наказу Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05.08.2016). Згідно із положенням цього документа державний службовець повинен був заявити про наявний чи відсутній у нього конфлікт інтересів [1, с. 57].

Що саме цікаво вже тоді в «Загальних правилах» йшлося не лише про реальний, уже наявний конфлікт інтересів, але й про уявний (потенційний) конфлікт інтересів, іншими словами про випадок, який створював обґрунтовану підозру про можливість попереджених дій державної посадової особи.

Необхідно звернути увагу, що на відміну від старого Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» (втратив чинність на підставі Закону № 1700-VII від 14.10.2014), який закріпив єдине визначення – конфлікт інтересів, чинний Закон України «Про запобігання корупції» виділив два його види: потенційний конфлікт інтересів, а саме – наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість ухвалення нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (абз. 9 ч. 1 ст. 1); реальний конфлікт інтересів, а саме – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість ухвалення рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (абз. 13 ч.1 ст. 1) [6].

Хотілося б акцентувати увагу на те, що конфлікт інтересів під час проходження державної служби в Україні існує навіть тоді, коли він не має яких-небудь неетичних чи неправомірних дій. Сам конфлікт інтересів, який виник під час виконання державним службовцем своїх обов'язків, може виробити розуміння «бруду», що звичайно обов'язково призведе до недовіри громадян державним службовцям.

Проаналізувавши нормативні акти, ми хотіли б виділити основні характеристики конфлікту інтересів, а саме: суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами держави; загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків; можливість завдання шкоди законним інтересам держави.

Незважаючи на те, що теорія права термін «конфлікт інтересів» чітко визначає, під час практичної діяльності його досить тяжко охарактеризувати, оскільки не завжди чітко визначені межі між державними та особистими інтересами.

Тому прослідкувати ці межі досить важко, і отже, як наслідок, у нормативних актах різних країн стосовно природи та змісту конфліктів інтересів існує суттєва різниця.

Ситуація «конфлікту інтересів» містить також і моральну складову, оскільки на неї істотно впливає рівень морального розвитку державного службовця, від їх здатності самостійно вирішувати певні моральні дилеми. Проблемні моральні рішення державних службовців мусять бути чітко закріплені в нормативно-правових актах їх діяльності, комплексом заходів щодо запобігання подібних ситуацій, їх виконання, недопущення та обов'язково мінімізації шкідливих для особистості, суспільства і держави наслідків.

На жаль, ми повинні констатувати факт, що на сьогодні конфлікт інтересів знаходить свій вияв через такі нові вирази, як фаворитизм, кронізм та непотизм, які в свою чергу створюють безмежне коло варіантів отримання неправомірної вигоди, ці терміни допомагають нам більше збагнути, як на сьогодні є корумповане наше суспільство, в якому вже давно знищені такі поняття, як професіоналізм, компетентність та відповідальність [7, с. 103–106].

Ми вважаємо, що поширення цих явищ зумовлює виникнення негативних тенденцій, таких як: поширення політики непрофесіоналізму, спадкової аристократії замість принципів меритократії; звільнення професійних співробітників з одночасним заміщенням особами близького оточення; широке розповсюдження та розквіт поняття «кумівство», що призводить до ухвалення негативного, неправильного управлінського рішення та створює нестабільні організаційні структури; втрата професійної компетенції, здібностей кадрового резерву; руйнування внутрішньої кон'юнктури командної роботи; соціальне відчуження, відчуття безглуздості в організації; істотно зменшиться ефективність діяльності підприємств, установ та організацій, що негативно вплине на економічні показники; відсутня чи обмежена конкуренція серед персоналу, що знищує принцип компетентності та неупередженої кадрової роботи; укорінення династичних родинних стосунків як в урядовому, так і в приватному секторі, що призведе до ухвалення необ'єктивних рішень і, як результат, розвиток кланових-олігархічних стосунків.

Конфлікт інтересів є повсякчасно небезпечним, про що і говорить антикорупційне законодавство, оскільки в державного службовця можливо з'явиться бажання використати свої службові повноваження під час вирішення питання, а отже, виникає можливість отримати за це матеріальну чи іншу винагороду.

Також саме поняття «конфлікту інтересів» є оціночне, оскільки майже неможливо точно сформулювати перелік усіх приватних інтересів державного службовця та закріпити всі життєві ситуації, в разі настання яких виникне конфлікт з інтересом служби.

Щодо основних каталізаторів появи конфлікту інтересів державних службовців, то до основних можна віднести такі: невисокий моральний рівень конкретного державного службовця; недосконалість системи звітності, контролю та аудиту діяльності; відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів; наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок [8, с. 237].

Отже, однією з головних передумов у разі появи конфлікту інтересів під час проходження державної служби вчені-

адміністративісти наводять недосконале (або й взагалі відсутнє) відповідне законодавство щодо системи контролю за його виконанням через специфічні контролюючі органи.

На сьогодні ні в кого не виникає сумнівів, що брак уваги і невіршення питань конфлікту інтересів призводить до корупційної складової. Беручи до уваги гігантський обсяг правовідносин, які виникають між громадянами та державними службовцями, та наявний у них фінансовий інтерес, який, власне і перебуває в центральній увазі, неврегульований конфлікт інтересів може бути великим вантажем для економіки держави. Так це може підірвати конкуренцію, зумовити розкрадання під час розподілу державних ресурсів або їх зайве витрачання та спричинити лиху славу, що неминуче дасть привід до зневіри громадян стосовно державних службовців.

Ми вважаємо, що з метою уникнення конфлікту інтересів під час проходження державної служби в Україні слід змінити підхід до певних обставин, здійснювати пошук найбільш оптимального варіанта під час регулювання роботи певного державного службовця з метою не дозволити вплинути на приватний інтерес державного службовця щодо обґрунтованого і добросовісного вчинення дій та ухвалення ним рішень.

Висновки. Провівши дослідження змісту та соціально-правової природи поняття й характерних рис конфлікту інтересів на державній службі в Україні, ми дійшли висновку, що в теорії права термін «конфлікт інтересів» не має чіткого визначення. На законодавчому рівні закріплені два його види: потенційний та реальний конфлікт інтересів, саме тому ми пропонуємо авторське визначення цього поняття. Конфлікт інтересів – це становище, в разі настання якого державний службовець під час виконання своїх обов'язків має приватні інтереси чи особисту зацікавленість, яка хоч і не обов'язково призведе до ухвалення протиправного рішення або здійснення неправомірних дій, але гіпотетично здатне до цього призвести.

Важливим етапом може стати створення ефективного механізму запобігання виникненню конфлікту інтересів у контексті формування нової Антикорупційної стратегії та розроблення

відповідних методичних рекомендацій щодо питань розмежування понять «непотизм», «кронізм» та «фаворитизм».

Ми вважаємо, що запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час проходження державної служби в Україні повинно також регулюватися «Кодексом честі» та «Правилами етичної поведінки державного службовця», яких на сьогодні просто не існує. Вони мали б об'єднати фундаментальні засади, закріпили б обов'язок виконувати певні заборони та обмеження, що стосуються державних службовців, які обіймають відповідальні посади та мають особливо відповідальне становище.

Список використаних джерел

1. Токар-Остапенко О. В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Київ: НІСД, 2018. 57 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluhs-06511.pdf (дата звернення: 10.06.2020).

2. Борко Т. М. Засоби врегулювання конфлікту інтересів державних службовців. *Молодий вчений*. 2018. № 11 (2). С. 967–971. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> (дата звернення: 10.06.2020).

3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: Перун, 2015. 312 с.

4. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 вересня 2017 року № 839. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17> (дата звернення: 10.06.2020).

5. Ткач Г. Поняття владного повноваження. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/495-butyak/21371-2012-06-18-20-58-49.html> (дата звернення: 10.06.2020).

6. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 10.06.2020).

7. Діденко І. Неопотизм, фаворитизм та кронізм як причини виникнення конфлікту інтересів. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 8. С. 103–106. URL: <http://nbuv.gov.ua> (дата звернення: 10.06.2020).

8. Запобігання й протидія проявам корупції як елемент модернізації системи державної служби / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ, 2017. 237 с.

Tkachenko O., Razumeiko N.

CONCEPTS AND CHARACTERISTICS OF CONFLICT OF INTEREST DURING CIVIL SERVICE IN UKRAINE

Today no one doubts that the special responsibility in the development and functioning of Ukraine is given to civil servants, who, based on the constitutional enshrinement of their rights and responsibilities, are obliged to represent the state and perform its tasks and functions.

Among the large number of corruption grounds, the conflict of interests takes an important place, which is reasonably due to the problematic historical past that took place in Ukraine, when citizens subconsciously established the rule of solving problems with the help of so-called "their" people, when the distribution of positions was carried out on the principle of "family ties", and important decisions were made in favor of the interests of individuals. All this had a very negative impact on the effective activities of civil servants, undermined the authority of public administration, destroyed the trust of citizens in the state as a whole, and therefore is an extremely important issue in the current implementation of anti-corruption policy, building civil society and bringing Ukraine closer to European norms and standards.

The civil service is a special institution of power and law, which performs the functions of public administration in the preparation and implementation of management decisions through which the implementation of public policy.

As a complex and specific type of managerial activity, the civil service makes specific requirements for future civil servants depending on their positions for which they apply and the nature and content of the work they will perform. The legislation provides a fairly wide list of professional, organizational, moral and ethical, cultural qualities, norms and principles of conduct, which should be the image of a civil servant.

Key words: *civil service, conflict of interest, regulation, corruption, anti-corruption mechanism, official.*

References

1. Tokar-Ostapenko, O. V. (2018), *Settlement of conflict of interest in the civil service: the possibility of applying the European experience in Ukraine*, NISS, Kyiv, available at: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluchs-06511.pdf (accessed 10 June 2020).
2. Borko, T. (2018), "Means of resolving conflicts of interest of civil servants", *A young scientist*, Vol. 11 (2), pp. 967–971, available at: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/> (accessed 10 June 2020).
3. *Large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language* (2015), Perun, Kiev; Irpen.
4. *On approval of the Guidelines for the prevention and settlement of conflicts of interest*: Decision of the National Agency for the Prevention of

Corruption dated September 29, 2017 № 839, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17> (accessed 10 June 2020).

5. Weaver, G. (2018), *The concept of power*, available at: <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/495-butyak/21371-2012-06-18-20-58-49.html> (accessed 10 June 2020).

6. Ukraine (2014), *On Prevention of Corruption: Law of Ukraine*, № 1700-VII, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (accessed 10 June 2020).

7. Didenko, I. (2017), “Neopotism, favoritism and cronism as causes of conflict of interest”: *Entrepreneurship, Economy and Law*, Vol. 8, pp. 103–106, available at: <http://nbuy.gov.ua> (accessed 10 June 2020).

8. Prevention and counteraction to corruption as an element of modernization of the civil service system (2017), *Innovation and Informatization*, Ivano-Frankivsk.