

Конфлікти інтересів на державній службі: етичні аспекти

Кравчук Валентина Миколаївна, к.ю.н., доц.

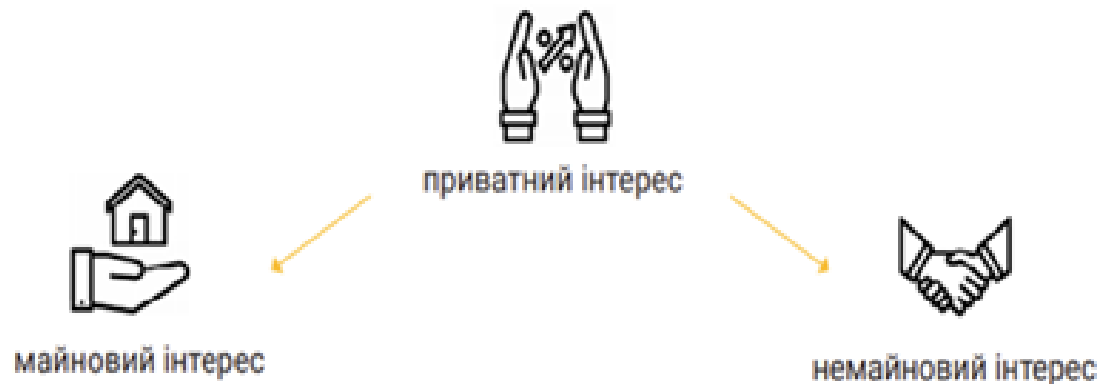
Конфлікт інтересів

- суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових 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



Типові обставини та ситуації, що свідчать про наявність приватного інтересу чи зумовлюють його виникнення

Сімейні та родинні стосунки

Реалізація
службових/
представницьких
повноважень
стосовно себе.

Отримання подарунка.

Сумісництво,
поєднання статусу
депутата з іншою
діяльністю.

Засновник/
керівник
підприємства.

Договірні
відносини.

Службові стосунки
(неприятність,
конфлікт тощо).

Службова
діяльність.

Закон України «Про запобігання корупції» виокремлює два види конфлікту інтересів:

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.

- Невід'ємною складовою конфлікту інтересів є **службові/представницькі повноваження та вплив (можливість впливу)** приватного інтересу **на об'єктивність або неупередженість** прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій під час реалізації таких повноважень.
- Особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, **має виконувати свої службові обов'язки в інтересах держави, територіальної громади**, виключаючи можливість будь-якого впливу приватного інтересу.
- **Зверніть увагу!!!** При вирішенні питання щодо наявності приватного інтересу у сфері службових повноважень як складової конфлікту інтересів слід у кожному випадку враховувати конкретні обставини, відносини та зв'язки особи, обсяг її службових/представницьких повноважень під час прийняття того чи іншого рішення.

Етичний і правовий аспекти

«Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані у своїй поведінці не допускати впливу приватних, сімейних, суспільних або інших стосунків чи інтересів на його (її) поведінку та прийняття рішень під час виконання своїх посадових обов'язків»

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (розділ 2, п.3, пп.4)

«Державний службовець зобов'язаний запобігати виникненню реального, потенційного конфлікту інтересів під час проходження державної служби»

ЗУ «Про державну службу» (ст.8, ч.1, п.10)

«Посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані дотримуватися правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, передбачених Законом України «Про запобігання корупції»».

ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» (ст.12-1)

Доброчесність -

це чинити правильно навіть тоді,
коли на тебе ніхто не дивиться.

Так окреслив поняття доброчесності Голова Національного агентства з питань запобігання корупції Олександр Новіков під час публічного обговорення в прес-центрі Українського кризового медіа-центру, присвяченого питанню доброчесності.



Саме поняття «доброчесність» є сполученням двох окремих слів - «добро» і «чесність» - як необхідних базових принципів діяльності кожного державного службовця.

В контексті боротьби з корупцією добročесність —

це необхідна морально-етична складова діяльності державного службовця, яка визначає межу і спосіб його поведінки, що базується на принципах доброго відношення до громадян та чесності у способі власного життя, виконанні своїх обов'язків та розпорядженні матеріальними ресурсами.



патріотизм (відданість своєму народові, гордість за надбання національної культури, готовність діяти в інтересах вітчизни та постати на її захист у разі необхідності).



порядність (чесність, справедливість, стриманість, дисциплінованість, сумлінність).



відповідальність (готовність відповідати за дотримання специфічних професійних норм, що регулюють поведінку державного службовця).



гідність і повага до гідності інших (рівність усіх людей у моральному відношенні, незалежно від соціального стану, релігійної, расової, національної чи професійної належності чи репутації, самоповага щодо власних професійних надбань).

Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05 серпня 2016 року № 158 (у редакції наказу НАДС від 28 квітня 2021 року № 72-21)

III. Добродесність

1. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки якнайкраще, чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильності до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських, політичних, релігійних організацій, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії (бездіяльність) та рішення.

2. Державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти добродесно, а саме:

спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності;

не використовувати службове становище в приватних інтересах чи в неправомірних приватних інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб;

не розголошувати інформацію, що стала йому (їй) відома у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, зокрема персональні дані фізичних осіб, конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, режим якої встановлено Законами України «Про державну таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних» та «Про доступ до публічної інформації», крім випадків, установлених законом.

Дискреційні повноваження

це сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

- Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5

вибір діяти чи бездіяти, а якщо діяти, то вибір варіанту рішення чи дії серед варіантів, що прямо або опосередковано закріплені у законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанту вибору із будь-ким.

- Висновок КАС

Дискреційні повноваження – свобода розсуду при прийнятті рішення

дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави) на власний розсуд оцінювати юридичний факт (фактичний склад), внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;

дозволяють на власний розсуд обрати одну із декількох форм реагування на даний юридичний факт;

надають можливість на власний розсуд вибирати захід публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;

дозволяють обрати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії;

наділяють правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення;

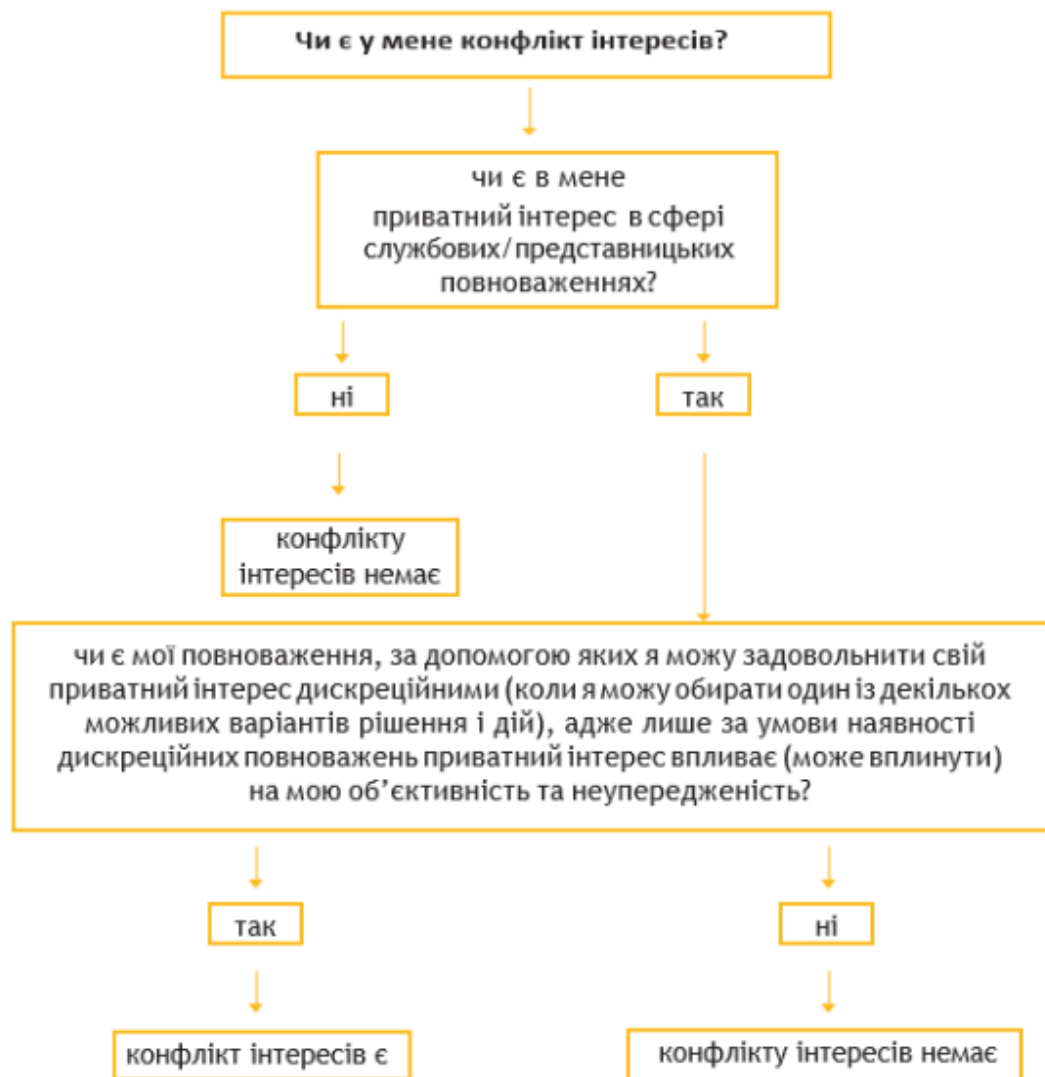
надають можливість на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання.

Використання дискреційних повноважень

Посадові особи, використовуючи дискреційні повноваження, зобов'язані передусім правильно оцінювати обставини у кожному конкретному випадку, і не допускати при цьому зловживання владою.



Експрес-тест на виявлення конфлікту інтересів



Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Особи, на яких поширюється антикорупційне законодавство, зобов'язані:

- 1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного 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;
- 3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
- 4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Шляхи врегулювання конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів, який має
тимчасовий (разовий)
характер

Особисто
службовцем
шляхом:

- усунення ним обставин виникнення конфлікту інтересів;
- письмового повідомлення безпосереднього керівника про виникнення конфлікту інтересів;
- відмови (самовідводу) від участі у прийнятті рішення.

Керівником, у
випадку отримання
ним інформації про
нааяність у
підлегого конфлікту
інтересів, шляхом:

- проведення службового розслідування;
- прийняття рішення щодо особистого виконання керівником службового завдання;
- доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі;
- заборони підлегому брати участь у засіданні колегіального органу, на якому розглядаються питання, пов'язані зі змістом конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів, який має
постійний (тривалий)
характер

Керівником, у випадку
отримання ним
інформації про наявність
у підлегого конфлікту
інтересів, шляхом

- позбавлення приватного інтересу, з приводу якого виник конфлікт інтересів;
- усунення службовця від прийняття рішення (участі в прийнятті рішення) або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів;
- обмеження доступу особи до інформації;
- перегляду обсягу службових повноважень особи;
- забезпечення зовнішнього контролю за прийняттям особою рішення або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів;
- переведення службовця на іншу посаду або його звільнення із займаної посади.

Стаття 35-1 ЗУ «Про запобігання корупції» встановлює особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

1. Правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, 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.

2. 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.

ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»

Стаття 59¹. Конфлікт інтересів

1. Сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради публічно повідомляє про конфлікт інтересів, який виник під час участі у засіданні ради, іншого колегіального органу (комісії, комітету, колегії тощо), відповідному колегіальному органу та не бере участі у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідним колегіальним органом.

2. Якщо неучасть осіб, зазначених у частині першій цієї статті, у прийнятті рішення призведе до втрати повноважності відповідної ради, іншого колегіального органу, особи, у яких наявний конфлікт інтересів, беруть участь у прийнятті радою, іншим колегіальним органом рішення, за умови публічного самостійного повідомлення про конфлікт інтересів під час засідання колегіального органу.

3. Якщо повідомлення про конфлікт інтересів здійснено на засіданні ради, іншого колегіального органу, інформація про таке повідомлення обов'язково вноситься до протоколу засідання ради, іншого колегіального органу.

Адміністративна відповідальність

Стаття 172⁷. Порухення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів -

тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів -

тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, -

тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

<https://revestr.court.gov.ua/Review/105220028>

<https://revestr.court.gov.ua/Review/103317251>

<https://revestr.court.gov.ua/Review/104881012>

Приклад:

НАЗК у вересні 2022 року склало адміністративний протокол через виявлення ознак порушень вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо:

- Чернігівського міського голови Владислава Атрошенка, який надав вказівку водієві (котрий забезпечує його транспортне обслуговування) про необхідність вивезення автомобіля, що належить дружині Владислава Атрошенка, за межі території України, що становило його приватний інтерес (ч.ч.1, 2 ст. 172-7 КУпАП – порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів).

Більшість адміністративних протоколів, які НАЗК складало до війни з конфлікту інтересів стосувалися премій та надбавок, які посадовці призначали самі собі.

Конфлікт інтересів під час призначення собі стимулюючих виплат або при внесенні пропозиції (подання) щодо такого призначення виникає тоді, коли в посадовця є **дискреційні повноваження**.

Наприклад, він може обрати більше чи менше призначити собі виплат або ж взагалі призначити чи ні.

Якщо керівник готуватиме пропозицію про встановлення розміру власної надбавки та премії, щоби не порушити закон у цій ситуації необхідно:

утриматись від оцінки своєї роботи та внесення пропозицій розміру своєї премії чи надбавки;

якщо потрібно — надати керівнику вищого рівня, який прийматиме рішення про встановлення цих виплат, інформацію, щоби він зміг самостійно визначити конкретний розмір премії чи надбавки.

Посадовець не порушує вимог антикорупційного законодавства, якщо призначає виплати за відсутності дискреційних повноважень!

Встановлення собі певних виплат не порушує закон, якщо це фіксовані виплати, передбачені, наприклад, законами, постановами Кабінету Міністрів України. У цих випадках керівник не може визначати суму чи відсоток відповідних виплат або призначення цих виплат самостійно, а послуговується затвердженими документами.

Наприклад:

надбавка за
присвоєний ранг
держслужбовця;

надбавка за
вислугу років;

компенсація у
зв'язку з роботою,
яка передбачає
доступ до
державної
таємниці.

Цікавий кейс за ст.172-7 КУпАП

30 серпня Печерський районний суд м. Києва ухвалив рішення щодо народного депутата України за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів.

Підставою стали матеріали Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) про притягнення до адміністративної відповідальності.

У чому суть правопорушення?

У грудні 2021 року працівники одного із закладів харчування в Одесі відмовилися обслуговувати народного депутата України через відсутність COVID-сертифіката. Після цього між ними виникла конфліктна ситуація.

Пізніше народний депутат звернувся до Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів та Одеського міського голови з депутатськими зверненнями, у яких порушувались питання, що становили його приватний інтерес.

У депутатських зверненнях йшла мова про надання відповідних документів та проведення перевірок діяльності закладів громадського харчування мережі, де відмовилися обслуговувати посадовця.

Відтак, як підтвердив суд виник приватний інтерес, який полягав у прагненні народного депутата помститись за відмову в обслуговуванні.

Відповідно до п. 1, п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» народний депутат України зобов'язаний: вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів. Натомість він використав надане йому право на депутатське звернення з метою, яка не пов'язана із здійсненням депутатської діяльності, в умовах реального конфлікту інтересів, а для вирішення особистого інтересу.

Яке рішення ухвалив суд?

Печерський районний суд міста Києва ухвалив рішення визнати винним народного депутата України у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) (вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів). Суд наклав адміністративне стягнення у вигляді штрафу в розмір 3 400 грн (200 неоподаткованих мінімумів доходів громадян).

Можлива за сукупністю кримінальна відповідальність

Стаття 364. Зловживання владою або службовим становищем

1. Зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, -

карається арештом на строк до шести місяців або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, із штрафом від двохсот п'ятдесяти до семисот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

2. Те саме діяння, якщо воно спричинило тяжкі наслідки, -

карається позбавленням волі на строк від трьох до шести років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, зі штрафом від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/104224937>

<https://reyestr.court.gov.ua/Review/96908380>

Дякую за увагу!

Корупцію треба
викорінювати, щоб
держава не втрачала
репутації, а люди –
мотивації

Андрій Сухов