

Запобігання конфлікту інтересів як захід протидії корупції: міжнародний досвід

Василинчук Віктор Іванович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри спеціальної техніки та оперативно-розшукового документування навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та кримінальної міліції (Національна академія внутрішніх справ);

Бодюл Євгеній Миколайович, кандидат юридичних наук, доцент (Національна академія внутрішніх справ)

Корупція виникає в усіх країнах, але між тими країнами, де корупція має системний характер, та тими, де вона просто епізодична, існує докорінна різниця. Для країн, в яких корупція носить епізодичний характер, характерним є таке: потерпілі або свідки знають, що можуть повідомити про таке діяння відповідній особі або звернутися до відповідної установи, і при цьому вони помірковано сподіваються, що у більшості випадків за фактами корупції буде здійснюватися розслідування, їй буде покладено край, а винні будуть покарані. В таких суспільствах широкий загал щиро вірить у те, що корупція - це ненормальна і неприйнятна поведінка, і така віра віддзеркалюється в законах, інструкційних структурах і механізмах, прийнятих як з метою недопущення корупції, так і покарання у випадках її викриття.

У тих країнах, де корупція системна, вона набуває загальнопоширеного характеру. Відсутні ефективні засоби протистояння корупції - іншими словами, відсутні інститути, які мають волю і повноваження належним чином розслідувати та карати тих, хто скоює корупційні діяння. Також відсутні механізми запобігання корупції. І тоді складається загальне соціальне припущення, що корупція - явище більш-менш нормальне, і що це просто так влаштований світ.

Якщо проаналізувати системність та епізодичність корупції, то ми побачимо, що це речі, полярно протилежні на уявній шкалі, де можна розмістити всі країни. Ми погоджуємося з думкою Б.Витвицького, що країна, в якій корупція загалом носить епізодичний характер, може, тим не менш, мати регіон або місто, в яких корупція є явищем системним.

Коли піднімається питання запобігання та протидії корупції, то найбільш вірогідно питання зводиться до того, щоб звести системну корупцію до епізодичної. Однак, як свідчить аналіз дослідження, навіть запобігання та протидія корупції можуть бути корупційними самі по собі. Наприклад, під прикриттям боротьби з корупцією здійснюється переслідування своїх опонентів чи конкурентів тощо [1].

Як свідчить аналіз міжнародної практики, найпоширенішими формами корупції є хабар (неправомірна вигода) та використання конфлікту інтересів.

У відповідності до вимог ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» дається визначення основних термінів, де під неправомірною вигодою розуміється - грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав. Питання конфлікту інтересів законодавцем класифіковано на потенційний та реальний конфлікт 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 не вчинення 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 не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень [2].

Виходячи із актуальності питань запобігання корупції, нами проведено аналіз міжнародної практики, зокрема Сполучених штатів Америки у питаннях конфлікту інтересів як заходу запобігання корупції.

Так, у США розроблений Довідник з питань етики, у якому містяться закони про конфлікт інтересів (Збірник законів США), адміністративного указу 12674 про Принципи етичної поведінки з поправками ЕО 12731, загальноприйнятих Стандартів етичної поведінки для службовців органів виконавчої гілки влади у СБЯ 5 Частині 2635, нормативних актів Міністерства юстиції США у СБЯ 5 Частині 38011, що доповнюють загальноприйняті стандарти та додаткові нормативні акти Міністерства у СБЯ 28 Частині 45.

У відповідності до вимог даного Довідника передбачено наступні положення:

1. *Загальне правило*: слід уникати ситуацій, коли службові дії мають вплив або видаються такими, що мають вплив на приватні інтереси фінансового або не фінансового характеру;

2. *Встановлена законом заборона*: не дозволяється брати участь особисто та по суті у справі, у якій ви, ваша дружина чи чоловік, неповнолітня дитина або головний партнер мають фінансовий інтерес. Ця заборона також має силу, коли організація, у якій ви працюєте як посадова особа, директор, довірена особа або найманий працівник, має фінансовий інтерес, або якщо особа або організація, з якою ви знаходитесь у процесі перемовин з приводу майбутнього працевлаштування, має фінансовий інтерес;

3. *Норма про неупередженість*: потрібно звернутися за порадою, перш ніж залучатися до участі у будь-якій справі, у якій ваша неупередженість може бути поставлена під сумнів. Вам не дозволяється брати участь у справі, що стосується особистих інтересів, де сторони - учасники можуть мати вплив на фінансові інтереси членів вашої родини, або у якій один з наступних виступає стороною або виступає від імені сторони того, у кого ви працюєте

або маєте намір працевлаштуватися, або здійснюєте підприємницьку діяльність, маєте договірні чи інші фінансові відносини; члени вашої родини або родич, з яким ви підтримуєте близькі родинні стосунки; теперішній або майбутній роботодавець дружини (чоловіка), одного з батьків або дитини; або організація, у якій ви зараз активно працюєте або працювали як найманий працівник або в іншій якості впродовж минулого року;

4. *Купівля конфіскованої власності*: без письмового дозволу не дозволяється купувати або користуватися власністю, яка була конфіскована на користь держави та виставлена на продаж;

5. *Незвичайні виплати*: якщо ви отримали виплату розміром понад 10000 доларів від колишнього роботодавця, яка не була передбачена у плані на виплату допомоги працівникам, ви повинні на два роки самоусунутися від справ, що мають вплив на інтерес цього колишнього роботодавця, за винятком прийняття рішення про скасування дії цієї вимоги;

6. *Механізми захисту від конфлікту інтересів*: якщо у вас виникає фінансовий конфлікт інтересів або ви вважаєте, що ваша неупередженість може бути поставлена під сумнів, ви повинні або усунутися від вчинення дії, яка може вплинути на ваш інтерес, або звернутися до свого Заступника БАБО¹ та обміркувати такі альтернативи:

У випадку фінансового інтересу ви можете спробувати відшукати порядок скасування дії цієї вимоги, або відмовитися від інтересу. (Якщо ви отримали вказівку про відмову від інтересу, ви можете отримати право на відстрочення застосування податкових заходів у зв'язку з відмовою). Голова вашого структурного підрозділу може прийняти рішення про скасування дії цієї вимоги, якщо виявиться, що ваш фінансовий інтерес не є настільки суттєвим, щоб вплинути на сумлінність вашого служіння в ім'я Держави;

У тому випадку, коли ваша неупередженість може викликати запитання, ви можете отримати від голови свого структурного підрозділу офіційне рішення, в якому говориться, що зацікавленість відомства у тому, щоб ви взяли участь, переважає над занепокоєнням щодо можливого виникнення сумнівів у сумлінності роботи відомства;

При участі у справі, яка має вплив на ваші фінансові інтереси, ви маєте необмежений пільговий режим на участь у диверсифікованих взаємних фондах та у певних планах виплати допомоги працівникам, де на холдингову участь може мати вплив дана справа. Крім того, ви маєте звільнення на 50000 доларів на сумарні відсотки доходів у спільних фондах сектору, на який може мати вплив справа, у якій ви берете участь. Вам також надається пільговий режим на відсотки у цінні папери, що знаходяться у вільному обігу на суму не вище 15 000 доларів у сторін у справі та 25 000 доларів у тих, хто не є сторонами, на інтереси яких впливає ця справа. Також ви маєте

¹ Призначеним відповідальним з питань етики у відомстві ЩАЕО) від Міністерства юстиції США виступає Заступник Генерального прокурора з адміністративних питань. Управління з питань етики при Міністерстві юстиції США відповідає за загальне керівництво програмами з питань етики у відомстві. Кожне бюро, управління, відділ та підрозділ має Заступника ДАЕО, який і повинен стати першою дорадчою інстанцією, до якої вам слід звертатися

звільнення на 25 000 доларів на один актив за участі у справі загального застосування, за нормативними актами та більшою частиною законодавства, з об'єднаними лімітами на 50 000 доларів в усіх підприємствах, на інтереси яких має вплив ця справа;

7. *Непотизм*: ви не маєте права призначати, приймати на роботу або просувати по службі родича на посаді у відомстві, або підтримувати ідею призначення, прийняття на роботу, просування або підвищення на посаді родича;

8. *Гласність фінансової звітності*: до вас може бути висунута вимога про надання фінансового звіту, який буде використаний з метою встановлення можливого або наявного конфлікту інтересів. Якщо ви не впевнені у стані вашого порядку надання документів, звертайтеся за інформацією до Заступника DAEO

Окрім того, у відповідності до вимог нормативних актів США, протягом 90-та днів після заступання на посаду кожен новий працівник відомства повинен отримати Довідник з питань етики, у якому містяться закони про конфлікт інтересів, а в робочому графіку йому повинні виділити хоча б одну годину робочого часу на вивчення Норм етичної поведінки для службовців органів виконавчої гілки влади [3].

Як свідчить аналіз дослідження, у міжнародній практиці працівник, який доводить усі факти конфлікту інтересів до відома відповідального з питань етики та діє згідно з отриманою порадою, не притягується до дисциплінарної відповідальності за порушення стандартів поведінки, а голови структурних підрозділів у консультації з відповідним Заступником DAEO забезпечують прийняття найбільш правильних рішень з питань етики включно з застосуванням винятків та отримання дозволів.

Виходячи із змісту запобігання конфлікту інтересів, які існують у США, доцільно зупинитися на врегулюванні даного питання законодавством України. Так, у відповідності до ст. ст. 28 - 36 Закону України «Про запобігання корупції» особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування - 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; 3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; 4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано спонукати у будь-який

спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Безпосередній керівник особи 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.¹

Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення (ініціювання) звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

У разі виникнення в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства.

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.

Підсумовуючи вищесказане, слід зазначити, що українське законодавство з питань запобігання корупції нічим не поступається міжнародним нормам з цих питань, однак законодавство щодо запобігання конфлікту інтересів містить лише загальні формулювання без встановлення спеціальних законодавчих правил щодо запобігання конфлікту інтересів та його вирішення з урахуванням специфіки сфери регулювання. Ще одним аспектом проблеми є відсутність належного інституційного забезпечення виконання правил щодо конфлікту інтересів. Не забезпечено запровадження механізму дотримання норм щодо вирішення конфлікту інтересів шляхом застосування ефективних та стримуючих санкцій.

Список використаних джерел:

1. Б.Витвицький. Корупція, верховенства права та Україна. Огляд важливих аспектів системи запобігання та протидії корупції. 27 лютого - 3 березня 2012 року Вашингтон, округ Колумбія та Детройт, штат Мічіган

2. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141701.html.

3. Міністерство юстиції США. Довідник з питань етики. www.usdoj.gov/jmd/ethics

¹ Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.