

УДК 341.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.4.42>

ПАСТУХ І.Д.

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД УРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ
НА ПРИКЛАДІ КРАЇН G 7****INTERNATIONAL EXPERIENCE IN RESOLVING CONFLICTS
OF INTEREST ON THE EXAMPLE OF G 7 COUNTRIES**

У статті досліджено питання врегулювання конфлікту інтересів на прикладі США, Франції, Великобританії та Німеччини. Варто зазначити, що Україна як член Конвенції робить кроки щодо імплементації основних принципів боротьби з корупцією в Україні: це й утворення спеціальних контролювальних органів, й ухвалення відповідних нормативно-правових актів у сфері боротьби з корупцією та інше. Однак усе ж таки рівень корупції в Україні, на жаль, залишається високим, що в результаті сприяє тому, що Україна посідає 126-ше місце в міжнародних рейтингах з існування корупції.

Зазначено, що під час аналізу міжнародної практики щодо врегулювання конфлікту інтересів у Великобританії та Франції вбачається доцільним ухвалення окремого законодавчого акта з питання врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а також здійснення контролю за діяльністю особи, яка була державним службовцем, хоча б категорій «А» та «Б» відповідно до Закону України «Про державну службу» після перебування нею на державній службі більше ніж один рік, і контролю за рівнем її доходів протягом одного року після звільнення з державної служби.

Зазначено, що дієвим механізмом відстеження ситуацій конфлікту інтересів є запровадження в більшості країн світу системи «електронного урядування», що допомагає не лише визначити рівень майнового стану державного службовця як до прийняття на державну службу, так і після звільнення, але й відстежити родинні зв'язки в структурах державних органів. В Україні система «електронного урядування» почала запроваджуватися з 2018 року, однак більшою мірою спрямована не на запобігання та боротьбу з корупцією, а на надання електронних послуг; запровадження принципу digital by default; запровадження системи електронного документообігу та інформаційного ресурсу «Трембіта»; забезпечення відкритих даних. Водночас зазначимо, що дієвим механізмом у запобіганні конфлікту інтересів є обов'язок державних службовців заповнювати та подавати е-декларацію та вчасно вносити суттєві зміни про майновий стан державного службовця.

Ключові слова: *корупція, конфлікт інтересів, посадові особи, державна служба, кримінальна відповідальність.*

This article examines the settlement of conflicts of interest on the example of the United States, France, Britain and Germany. It should be noted that Ukraine, as a member of the Convention, is taking steps to implement the basic principles of anti-corruption in Ukraine: the establishment of special regulatory bodies, and the adoption of relevant regulations in the field of anti-corruption and others. However, the level of corruption in Ukraine, unfortunately, remains high, which in turn contributes to the fact that Ukraine ranks 126th in the international rankings for the existence of corruption.

It is noted that analyzing the international practice of conflict of interest in the UK and France, it is appropriate to adopt a separate piece of legislation to resolve conflicts of interest in the public service, as well as to monitor the activities of a civil servant, at least categories “A” and “B” in accordance with the Law of Ukraine “On Civil Service” after his stay in the civil service for more than one year and control over the level of his income for one year after dismissal from the civil service.

It is noted that an effective mechanism for tracking situations of conflict of interest is the introduction in most countries of the world of “e-government”, which helps not only to determine the level of property of civil servants, both before recruitment and after dismissal, but also to monitor family ties, languages in the structures of state bodies. In Ukraine, the e-government system began to be introduced in 2018, however, it is more aimed not at preventing and combating corruption, but at providing electronic services; introduction of the digital by default principle; introduction of the Trembita electronic document management system and information resource; providing open data. At the same time, it should be noted that an effective mechanism in preventing conflicts of interest is the obligation of civil servants to fill in and submit an e-declaration and make significant changes to the property status of a civil servant in a timely manner.

Key words: *corruption, conflict of interests, officials, civil service, criminal liability.*

Вступ. 18 жовтня 2006 року Україна ратифікувала положення Конвенції ООН проти корупції, а вже з 1 січня 2010 року як член Угоди взяла на себе зобов'язання з боротьби з корупцією та вживання комплексу заходів щодо її запобігання. Наприклад, ч. 4 ст. 7 Конвенції визначено, що кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів [1, ст. 7]. Частиною 5 ст. 9 Конвенції визначено, що Україна повинна запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, через які може виникнути конфлікт інтересів щодо їхніх функцій як державних посадових осіб [1, ч. 5, ст. 9].

Постановка завдання. У статті автор прагне дослідити питання врегулювання конфлікту інтересів на прикладі США, Франції, Великобританії та Німеччини.

Результати дослідження. Згідно з положеннями Конвенції ООН проти корупції основними принципами, які повинні бути враховані законодавством будь-якої країни в боротьбі з корупцією є: 1) забезпечення прозорості діяльності публічних органів влади; 2) забезпечення їх підзвітності суспільству; 3) закріплення панування права [2, с. 21].

Широкого використання в зарубіжних країнах набирає принцип винятковості для посадових осіб найвищого рівня, до яких належать і парламентарі, що передбачає окремі правила для цих категорій посад. Наприклад, у Португалії таким особам забороняється займатися будь-якою іншою професійною діяльністю, навіть без винагороди, входить до керівних органів будь-яких комерційних організацій. В Австралії парламентарі мусять здавати письмові заяви з інформацією про приватні інтереси та інтереси найближчих родичів. У Фінляндії посадові особи декларують свої приватні інтереси. У Польщі декларуються активи. У країнах Центральної та Східної Європи, наприклад у Польщі, особливий акцент роблять на видимих конфліктах інтересів. В умовах молодого парламентаризму та недостатньої довіри до інститутів представницької демократії особливо важливо зважати на репутацію парламенту та парламентарів [6, с. 12–13].

Цікавими для України є інструменти розв'язання ситуацій конфлікту інтересів, які використовуються у США: передача грошових інтересів у сліпі трасти, підвищена прозорість ухвалення рішень, передача повноважень, складення повноважень, обмеження або відмова від особистого інтересу, відмова від подарунків. Рівень розкриття приватних інтересів серед депутатів парламентів є досить високим, на відміну від, наприклад, суддівської гілки [6, с. 12–13].

У США маючи досить системну політику щодо конфлікту інтересів, кожен випадок виявлення конфлікту інтересів або запобігання його виникненню розглядається індивідуально та окремо. Це пояснюється намаганням дотриматися прав і свобод парламентарів як громадян і гарантувати громадам парламентарів гідне представлення інтересів. Конфлікт інтересів у американському парламенті регулюється насамперед Комітетом із питань етики Палати представників та Спеціальним комітетом із питань етики Сенату. Обидві палати Конгресу мають власні правила та регламенти, які окреслюють коло питань, пов'язаних із конфліктами інтересів. Жоден федеральний закон, нормативний акт чи правило Палати представників не забороняють члену Палати володіти активами, які можуть суперечити чи впливати на виконання службових обов'язків. Однак у 1978 році Конгрес ухвалив Закон про етику в уряді, який передбачав щорічне розкриття інформації про фінансування всіх високопоставлених федеральних посадовців, зокрема всіх членів Палати та деяких працівників Палати. Закон про етику в уряді з внесеними в нього поправками

передбачає законодавчу базу для розкриття інформації, яка нині вимагається від членів Палати (House Ethics Manual, 2008) [6, с. 14–16].

Варто зазначити, що в Україні немає жодного нормативно-правового акту про етику саме в парламенті. Водночас постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» від 11 лютого 2016 р. № 65 та наказом Державного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 5 серпня 2016 р. № 158 передбачено, що одним із принципів діяльності державного службовця є добросовісність, яка передбачає недопущення наявності конфлікту між публічними й особистими інтересами [3; 4].

Крім того, ст. 80 Конституції України визначено, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання в парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп», а ст. 126 передбачено, що «без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку» [5]. Водночас варто констатувати, що в Україні є лише поодинокі оприлюднені випадки вчинення зазначеними посадовими особами корупційних правопорушень і, відповідно, відсутні рішення про притягнення їх до кримінальної відповідальності. Водночас, за статистичною інформацією в Україні, у Верховній Раді України близько 9 % депутатів мають явні ознаки конфлікту інтересів.

Положення та правила Палати США (зокрема, правило ХХІІІ «Кодекс офіційної поведінки») обмежують доходи із зовнішніх фінансових джерел або регулюють аспекти ділових операцій чи інвестицій членів Палати: члени і співробітники Конгресу не можуть використовувати свої офіційні посади для особистої вигоди; члени не можуть укладати угоди або користуватися вигодами за угодами з США; члени та працівники не повинні займатися будь-яким бізнесом із федеральним урядом, прямо чи опосередковано, що суперечить сумлінному виконанню своїх обов'язків у Конгресі; члени і працівники не можуть отримувати будь-яку компенсацію або накопичувати будь-яку компенсацію на власну користь із будь-якого джерела, якщо її надходження відбудуться внаслідок неправомірного впливу на позицію Конгресу; члени та працівники Палати не можуть отримати вигоду за обставин, які може бути витлумачено як вплив на виконання своїх урядових обов'язків; члени та працівники ніколи не повинні використовувати конфіденційну інформацію, отриману під час виконання урядових обов'язків, для приватної вигоди. Члени Палати представників повинні щорічно розкривати особисті фінансові інтереси, зокрема інвестиції, доходи та зобов'язання. Палата вимагає публічного розкриття фінансів згідно з правилами від 1968 року, а також законом від 1978 року. Пропозиції про відчуження потенційно суперечливих активів та обов'язкове відлучення членів від голосування були відхилені як недоцільні або необґрунтовані (House Ethics Manual, 2008). Це може негативно вплинути на інтереси громадян, які представляє обранець. Кожна ситуація має розглядатися окремо, щоб визначити, чи є реальний конфлікт інтересів. Водночас Комітет із питань стандартів офіційної поведінки закликає всіх членів «уникати ситуацій, коли навіть можна зробити висновок про неправомірні дії» (Перша сесія Конгресу, 1987). Публічне розкриття активів, фінансових інтересів та інвестицій було визнано як більш пріоритетний метод регулювання можливих конфліктів інтересів, аніж відчуження активів чи неголосування. Комітет із питань етики розглядає всі запити та скарги, що надходять, та проводить розслідування за потреби [6, с. 14–16].

Правила Сенату також забороняють отримувати вигоду від перебування на посаді: сенатор не може використовувати свою службову посаду для особистої вигоди (Правило Сенату 37.1.); сенатор не може здійснювати будь-яку зовнішню діяльність, яка спричиняє до конфлікту інтересів (Правило Сенату 37.2.); сенатор не може використовувати своє офіційне положення для ухвалення чи відхилення законодавчої ініціативи, якщо його головна мета полягає в поширенні фінансових інтересів посадовця чи члена сім'ї, або фінансових інтересів обмеженого класу, до якого такі особи належать (Правило Сенату 37.4.); сенатор, який звертається з проханням про виділення коштів на певні цілі, повинен надати письмову заяву Голові та старшому члену відповідного комітету про цільове призначення і підтвердити, що ані сенатор, ані найближчі родичі сенатора не мають фінансових інтересів у виділених коштах (Правило Сенату 44); якщо сенатор заробляє понад 25 тис. дол. і працює понад 90 днів на рік, він не може бути пов'язаним із зовнішнім бізнесом із метою надання професійних послуг (наприклад, послуг консультування, медичних, страхових або юридичних послуг) за винагороду, не може використовувати своє ім'я в бізнесі за винагороду, не може виконувати

сторонні професійні обов'язки за винагороду під час робочого дня, але може виконувати їх у вільний від роботи час (Правило Сенату 37.5(a)) [6, с. 14–16].

Отже, у положеннях Правил Сенату чітко визначено обмеження та заборони, що стосуються діяльності Сенаторів під час виконання ними їхніх посадових обов'язків, а також реалізовано принципи законності, верховенства права, прозорості діяльності публічних органів влади, публічності, підзвітності.

Деякі положення щодо конфлікту інтересів передбачають і настання кримінальної відповідальності у разі порушення обмежень чи заборон, зокрема: членам Конгресу заборонено отримувати винагороду за представлення третьої сторони в питанні, в якому Сполучені Штати мають інтерес або є стороною; членам Конгресу навіть без винагороди забороняється представляти третю сторону в питанні, в якому США мають свій інтерес або виступають стороною. Також членам Конгресу забороняється отримувати гонорари за виступи, статті та промови. Крім того, після закінчення повноважень сенаторам забороняється займатися лобістською діяльністю або виступати в Сенаті впродовж двох років. Зазвичай регулювання конфлікту інтересів виникає як реакція на певні публічні скандали [6, с. 14–16].

Питання конфлікту інтересів в американському Конгресі нині також набуває особливої ваги. Згідно з даними Harvard Business Review, кількість членів Конгресу, які володіють акціями, збільшилася починаючи з 2001 року більш ніж удвічі з 20 % (The Growing Conflict-of-Interest Problem in the U.S. Congress, 2017). Дослідження показують, що члени Палати представників і Сенату генерують аномально високу віддачу від своїх інвестицій. На думку дослідників, це пов'язано з низкою інструментів, доступних парламентарям: від прощтовхування або «поховання» законодавчих ініціатив до регулювання контрактів, субсидій і податкових знижок [6, с. 14–16].

У Великобританії норми регулювання конфлікту інтересів майже не змінилися з часів 1890 р., коли вони вперше з'явилися. Нині, у межах антикорупційної стратегії, у Великобританії реалізується програма утвердження принципів чесності й непідкупності у сфері державної служби. У Британії, так само, як і в США, діє Етичний (моральний) кодекс поведінки державних службовців, що передбачає лояльність щодо держави, щоб уникнути конфліктів між офіційними обов'язками і приватними інтересами, утримання від діяльності, що дискредитує громадянську службу, чесність, неупередженість, стриманість щодо політичних питань і суперечок, прагнення до досягнення згоди й компромісу у відносинах із колегами. Британське законодавство передбачає створення незалежних консультативних комітетів за стандартами поведінки норм суспільного життя.

На відміну від Британії, у Німеччині діє принцип регулювання конфлікту інтересів на державній службі, який заснований на ідеї, що будь-яка особа, яка здійснює громадські функції, повинна інформувати про будь-який особистий інтерес, що навіть приблизно може вплинути на рішення чиновника. У Німеччині, як і у Великобританії, важливо не тільки заздалегідь запобігти конфлікту інтересів, але також уникнути навіть видимості (припущення) неправдивості. Державний діяч зобов'язаний уникати будь-якої діяльності, яка могла б призвести до конфлікту інтересів і допустити порушення своїх обов'язків або закону. Тобто антикорупційна політика держави спрямована більшою мірою не на врегулювання конфлікту інтересів, а на запобігання виникненню ситуацій конфлікту інтересів, застосування саме профілактичних заходів із запобігання його виникненню.

Французький підхід урегулювання конфлікту інтересів на державній службі містить найжорсткіші обмеження щодо несумісності інтересів для державних службовців. Кримінальне законодавство Франції містить окрему статтю за злочин, пов'язаний із конфліктом інтересів, який називається «незаконне просування інтересів». Звинувачення за цією статтею може бути висунуто проти будь-якого державного службовця, який почне працювати в компанії, що була йому підконтрольна останні 5 років служби, тобто за якою посадова особа здійснювала нагляд або контроль. Окрім того, забороняється отримувати прибуток від приватних юридичних осіб, за якими посадова особа зобов'язана забезпечувати нагляд або контроль. Варто зазначити, що й за законодавством України є таке обмеження, однак заборонений термін – 1 рік. Під час аналізу французької системи врегулювання конфлікту інтересів на державній службі можна зробити висновок, що їхнє законодавство орієнтоване більше на діяльність державних чиновників після залишення державної служби. Норми містять санкції, які захищають приватні інтереси на громадських посадах і регулюють працевлаштування після залишення державної служби в компанії, які потрапляли під контроль під час виконання обов'язків державного службовця. У Франції є особливі норми поведінки для співробітників Міністерства транспорту, Міністерства інфра-

структури та Міністерства житлового господарства, а в Польщі розроблено окремі норми для інспекторів, які працюють у галузі охорони довкілля та санітарного контролю.

Аналізуючи досвід Франції в галузі антикорупційної політики на публічній службі, можна зазначити, що Кримінальний кодекс країни містить три групи злочинних корупційних діянь: 1) зловживання владою, що посягають на управління; 2) зловживання владою, що посягають на права особистості; 3) порушення боргу порядності [7, с. 146].

Хабарництво й торгівля впливом, вчинені посадовою особою, розглядаються як тяжкі діяння, за які передбачено термін тюремного ув'язнення до 10 років і великі штрафи. Як додаткове покарання за корупційні дії передбачено: а) усунення посадової особи, що вчинила кримінально каране правопорушення, про який стало відомо правоохоронним органам, від своїх службових обов'язків; б) заборона надалі обіймати державну посаду, здійснювати професійну і громадську діяльність, під час виконання якої було скоєно злочинне діяння; в) конфіскація всіх сум або предметів, незаконно отриманих обвинуваченим [8, с. 79].

Висновки. Отже, треба зазначити, що під час аналізу міжнародної практики щодо врегулювання конфлікту інтересів у Великобританії та Франції вбачається доцільним ухвалення окремого законодавчого акта з питання врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а також здійснення контролю за діяльністю особи, яка була державним службовцем, хоча б категорій «А» та «Б» відповідно до Закону України «Про державну службу» після перебування нею на державній службі більше ніж один рік, і контролю за рівнем її доходів протягом одного року після звільнення з державної служби.

Варто зазначити, що дієвим механізмом відстеження ситуацій конфлікту інтересів є запровадження в більшості країн світу системи «електронного урядування», що допомагає не лише визначити рівень майнового стану державного службовця як до прийняття на державну службу, так і після звільнення, але й відстежувати родинні зв'язки в структурах державних органів. В Україні система «електронного урядування» почала запроваджуватися з 2018 року, однак більшою мірою спрямована не на запобігання та боротьбу з корупцією, а на надання електронних послуг; запровадження принципу digital by default; запровадження системи електронного документообігу та інформаційного ресурсу «Трембіта»; забезпечення відкритих даних. Водночас зазначимо, що дієвим механізмом у запобіганні конфлікту інтересів є обов'язок державних службовців заповнювати й подавати е-декларацію та вчасно вносити суттєві зміни про майновий стан державного службовця.

Також у розрізі інтеграції системи електронного урядування є виконання потрібних принципів відкритості, публічності, добросовісності через створення спеціальних комісій, які проводять моніторинг працевлаштування на державну службу з метою виявлення порушень. Виявлені випадки документуються й публікуються в Інтернеті [8, с. 79–80].

Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції. 31 жовтня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49.
2. Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. Москва, 2001.
3. Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: <https://www.kmu.gov.ua/pras/248839311>.
4. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : затв. Наказом Державного агентства України з питань державної служби від 5 серпня 2016 р. № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Пропозиції до політики щодо конфлікту інтересів народних депутатів України. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii_Politiki_deklaruvannya_Konfliktu-1.pdf.
7. Кабашов С.Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе : теория и практика : учеб. пособие. Москва, 2014.
8. Генералова С.В. Зарубежный опыт урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. URL: <https://www.ssrn.com>.