

## **Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів**

## **ЗМІСТ**

**Конфлікт інтересів – запобігання та способи врегулювання:**

- **визначення поняття та складові конфлікту інтересів;**
- **алгоритм дій особи у зв'язку із виникненням конфлікту інтересів;**
- **алгоритм дій керівника у зв'язку із виникненням у підлеглої особи конфлікту інтересів.**

## Конфлікт інтересів – запобігання та способи врегулювання

### 1. Визначення поняття і складники конфлікту інтересів

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

– *потенційний конфлікт інтересів* – наявність в особі 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 (абзац дев'ятий частини першої статті 1 Закону). Тобто лише за умови настання певних обставин у майбутньому наявність приватного інтересу в особі може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття 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 чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (абзац тринадцятий частини першої статті 1 Закону).

Складником конфлікту інтересів (реального, потенційного) є:

*приватний інтерес* – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зумовлений, зокрема, особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими **стосунками** з фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях (абзац дванадцятий частини першої статті 1 Закону).

Варто наголосити, що перелік самих **стосунків** не є вичерпним, адже, даючи визначення, законодавець використав словосполучку «у тому числі», тобто у дефініції окреслено лише найтипівіші форми стосунків, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу.

Це означає, що кожен службовець під час виконання повноважень повинен враховувати весь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу (див. таблицю 3).

Водночас вважаємо за необхідне звернути увагу, що позаслужбові стосунки особи не можна ототожнювати з її приватними інтересами як складником конфлікту інтересів, оскільки стосунки з членами сім'ї, родичами, друзями тощо є лише фактором виникнення таких інтересів за певних обставин.

Закон не встановлює заборон чи обмежень щодо наявності приватного інтересу як такого. Ідеться про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів крізь призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця під час реалізації своїх службових або представницьких повноважень.

Джерелом приватного інтересу можуть бути не лише приватні, позаслужбові відносини. *Приватний інтерес в окремих випадках виникає і зі службових повноважень*, тобто полягає у зацікавленості в ухваленні або неухваленні певних рішень, результатах конкурсних процедур, службових розслідуваннях, дисциплінарних провадженнях, за наслідком яких особа може обійняти посаду чи понести юридичну відповідальність тощо. *Таблиця 3*

Типи приватних інтересів	Джерело виникнення приватного інтересу
Відкриті (публічно відомі)	<ul style="list-style-type: none"><li>– родинні зв'язки;</li><li>– близькі або дружні стосунки з третіми особами;</li><li>– майнові інтереси (спільна власність, спільний бізнес, корпоративні права тощо);</li><li>– партійні відносини (попереднє членство у партії чи</li></ul>

приватні інтереси	робота в її керівних органах); – громадська діяльність (членство у громадських організаціях чи попередня робота в їхніх керівних органах); – релігійні відносини (відкрита підтримка чи участь у діяльності релігійних організацій); – службові відносини (пряма підпорядкованість); – судові спори
Приховані (латентні) приватні інтереси	– дальні родинні зв'язки; – приховані близькі чи дружні стосунки з третіми особами; – особиста внутрішня неприязнь до певних категорій громадян (незалежно від характеру); – потенційна майнова чи немайнова вигода; – побутові особисті конфлікти

#### Службове повноваження, представницьке повноваження

Зазвичай коло службових повноважень окреслюють у посадових інструкціях, трудових договорах, іноді – у дорученнях тощо. Необхідно пам'ятати, що інструкції та інші документи визначають лише безпосередні повноваження конкретного службовця, водночас закон або інший нормативно-правовий акт може додатково встановлювати як безпосередні, так і загальнослужбові повноваження, які варто враховувати, розглядаючи питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів. Перелік представницьких повноважень наведено, як правило, у відповідних законах, що визначають правовий статус наділених ними осіб.

#### Наявність суперечності між інтересом і повноваженням

**Наявність суперечності встановлюється в кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо шляхом зіставлення повноважень та існуючого в особи приватного інтересу з подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою.**

Водночас запропоноване Законом визначення терміна «конфлікт інтересів» дає підстави для висновку, що до конфлікту інтересів призводить лише суперечність, здатна вплинути на прийняття рішень або діяння особи. Так, для встановлення впливу суперечності на виконання особою службових повноважень слід виходити з того, чи мають такі повноваження дискреційний складник, що передбачає можливість діяти на власний розсуд у межах правомірної поведінки.

Слід наголосити, що вчинення дій і прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів призводить до втрати суспільної довіри до посадової (службової) особи й органу влади, в якому вона працює. Тому навіть якщо дії особи цілком відповідають нормам законодавства, якими визначено її повноваження, а прийняті рішення є об'єктивними та неупередженими (принаймні немає підстав стверджувати про протилежне), порушення вимог Закону щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів усе одно матиме місце.

**Потенційний конфлікт інтересів завжди існуватиме, якщо в особи є приватний інтерес у сфері її службових/представницьких повноважень, що здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішення або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.**

За **потенційного конфлікту інтересів**, як і в умовах **реального**, існує суперечність між приватним інтересом і службовими (представницькими) повноваженнями. Проте в разі потенційного конфлікту інтересів така суперечність переноситься на майбутнє, тобто може вплинути на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення діяння лише за умови настання певних обставин.

## **2. Алгоритм дій особи у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів**

Закон зобов'язує вживати заходів щодо недопущення виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів.

При цьому відповідно до частини п'ятої статті 28 Закону в разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона має право звернутися за роз'ясненнями до НАЗК, яке надає підтвердження про відсутність конфлікту інтересів (частина шоста статті 28 Закону).

**Важливо пам'ятати**, що повнота відповіді від НАЗК залежить від правильності та повноти інформації у запиті.

Спинимось на деяких важливих аспектах підготовки звернення за роз'ясненнями щодо наявності конфлікту інтересів, без урахування яких неможливо буде отримати детальні роз'яснення по суті поставленого питання (наявний чи відсутній конфлікт інтересів).

З огляду на норми частини шостої статті 28 Закону підтвердження про відсутність конфлікту інтересів НАЗК надає щодо **конкретних дій (рішень)**, можливість вчинення (прийняття) яких у майбутньому або нині викликає в особи сумніви стосовно наявності в неї такого конфлікту.

Зазначене зумовлене тим фактом, що підтвердження НАЗК про відсутність конфлікту інтересів має **індивідуальний характер**, а наслідком його отримання є **звільнення особи від відповідальності** за дії, з приводу яких вона зверталася за роз'ясненнями, якщо у таких діях пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Саме тому для отримання роз'яснень по суті питання НАЗК рекомендує зазначати у зверненні повну та за можливості документально підтверджену інформацію, що розкриває зміст повноважень, при виконанні яких особа вчиняє певні дії (приймає рішення), приватний інтерес та в цілому ситуацію, за якої виникають сумніви щодо наявності конфлікту інтересів. При цьому насамперед необхідно надати інформацію, яка дає можливість визначити статус особи, а отже, й з'ясувати, чи є вона суб'єктом відповідних норм Закону.

Зокрема висновок щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів, окрім вичерпного переліку службових чи представницьких повноважень особи, потребує встановлення порядку і способу їх реалізації, що допомагає визначити межі дискреції у прийнятті відповідних рішень чи дій, а отже, й виключити або підтвердити ймовірність негативного впливу на них суперечності між приватним інтересом і повноваженнями.

Важливим також є вичерпне викладення суті приватного інтересу, що передбачає зазначення всіх без винятку чинників та обставин, які, на думку заявника, можуть зумовлювати конфлікт інтересів.

Підсумовуючи, можна казати про те, що правильно підготовлене звернення за наданням роз'яснень щодо конфлікту інтересів дає можливість самому суб'єкту такого звернення краще зрозуміти наслідки своїх дій під час опису обставин, а в разі отримання підтвердження про відсутність конфлікту інтересів бути впевненим у правомірності своїх дій незалежно від позиції спеціально уповноваженого суб'єкта, який вирішуватиме питання щодо відповідальності особи у такій ситуації.

Підтвердження про відсутність конфлікту, яке надає НАЗК, передбачає надання повної та достовірної інформації про обставини, які є суттєвими під час розгляду викладеної у зверненні ситуації, а отже, за умови приховування або надання неправдивої інформації таке підтвердження не звільнить особу від відповідальності у разі порушення нею норм Закону *(додатково з особливостями підготовки запиту можна ознайомитися в онлайн-курсі НАЗК «Конфлікт інтересів: треба знати! Від теорії до практики»)*.

Із моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального або потенційного конфлікту інтересів, не пізніше наступного робочого дня вона зобов'язана повідомити безпосереднього керівника, а якщо особа перебуває на посаді, яка не передбачає наявності в неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – **НАЗК** чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно.

Хоча Закон прямо не вказує форму повідомлення про конфлікт інтересів, рекомендовано робити повідомлення про реальний/потенційний конфлікт інтересів у письмовій формі, адже, по-перше, це є документальним підтвердженням того, що особа справді повідомила про наявність

конфлікту інтересів, а по-друге, дає можливість керівникові детально проаналізувати ситуацію з тим, щоб обрати оптимальний спосіб врегулювання конфлікту інтересів.

До повідомлення НАЗК про реальний/потенційний конфлікт інтересів рекомендовано додавати засвідчені копії документів, які визначають службові (представницькі) повноваження, підтверджують приватний інтерес тощо<sup>1</sup>.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, відповідно до частини третьої статті 28 Закону **протягом двох робочих днів після отримання такого повідомлення приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.**

НАЗК у разі одержання повідомлення про наявність реального/потенційного конфлікту інтересів у особи, яка перебуває на посаді, що не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, **упродовж семи робочих днів** роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

**Після отримання рішення керівника або ж роз'яснення Національного агентства чи іншого визначеного законом органу слід суворо дотримуватися визначеного вказаними суб'єктами способу врегулювання конфлікту інтересів або ж роз'ясненого порядку дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.**

**Важливо розуміти:** якщо у працівника є сумніви щодо обраного чи запланованого до обрання способу врегулювання конфлікту інтересів керівником, працівник повинен займати проактивну позицію, адже неправильно обраний спосіб врегулювання конфлікту інтересів може бути наслідком неповноти інформації, яку працівник надав керівникові. В такому разі слід надати додаткову інформацію керівнику та за можливості порадитися з уповноваженою особою щодо оптимального способу врегулювання конфлікту інтересів.

Відповідно до положень частини другої статті 29 Закону особи, в яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, *можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням документів, що підтверджують це, безпосередньому керівникові або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.*

**Звернення до НАЗК не звільняє особу від обов'язків:**

- повідомити безпосереднього керівника про конфлікт інтересів;
- не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Виконання цих вимог Закону дасть змогу своєчасно прийняти рішення про вжиття ефективних заходів для врегулювання конфлікту інтересів, а в ситуації, коли для її правової оцінки компетенції керівника та відповідних служб недостатньо, убезпечить особу від вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

### **3. Алгоритм дій керівника у зв'язку з виникненням у підлеглої особи конфлікту інтересів**

Закон вимагає від безпосереднього керівника або керівника органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади службовця:

- прийняти рішення щодо врегулювання у підлеглої особи конфлікту інтересів упродовж двох робочих днів після отримання повідомлення (частина третя статті 28 Закону);
- повідомити підлеглу особу про прийняте рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів (частина третя статті 28 Закону);
- вжити передбачені Законом заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у підлеглої особи (частина четверта статті 28 Закону).

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів є виключно сферою відповідальності керівника, рівень якого дозволяє вжити заходів, які цілком забезпечували б запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (окрім випадків перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника).

Саме безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, володіє ситуацією у підконтрольній сфері, обізнаний зі змістом повноважень підлеглих осіб, порядком та способом їх реалізації, а отже, має можливість своєчасно застосувати збалансований в аспекті мінімального обмеження прав особи та забезпечення повного виконання вимог антикорупційного законодавства захід врегулювання конфлікту інтересів.

При цьому прийняттю рішення про врегулювання конфлікту інтересів має передувати уважне вивчення ситуації, що дає змогу з'ясувати **момент виникнення** конфлікту інтересів, визначити його **вид (потенційний, реальний)** та **характер (постійний, тимчасовий)**, а отже, й забезпечити своєчасне і правильне реагування на такі ризики. Для цього рекомендовано вислухати думку працівника, а за необхідності – отримати додаткові пояснення, запитати поради в уповноваженого, а в разі, якщо працівник звернувся до НАЗК – скорегувати обраний спосіб врегулювання конфлікту інтересів з урахуванням позиції НАЗК за умови, що рекомендації/настанови останнього були надані на основі повного усвідомлення всіх особливостей конкретної ситуації (суті приватного інтересу, характеру (постійного/тимчасового) конфлікту інтересів тощо).

Керівнику слід відповідально ставитися до свого обов'язку головного суб'єкта врегулювання конфлікту інтересів, адже непоодинокими залишаються випадки, коли безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади особи, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, замість того, щоб вживати передбачені законом заходи врегулювання конфлікту інтересів, обмежується лише вказівкою підлеглий особі самостійно врегулювати свій конфлікт інтересів. Ці дії є неправильними, оскільки, незважаючи на можливість особи самостійно врегулювати конфлікт інтересів, Закон щонайперше покладає обов'язок щодо врегулювання конфлікту інтересів на таких керівників.

Також керівникам слід пам'ятати про заборону прямо чи опосередковано (тобто через сторонніх осіб, насамперед інших працівників) 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.

Стаття 29 Закону визначає, що конфлікт інтересів може бути врегульований самостійно працівником або ж шляхом вжиття керівником такої особи спеціальних заходів врегулювання.

До таких заходів Закон відносить:

- 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- 2) обмеження доступу особи до певної інформації;
- 3) перегляд обсягу службових повноважень особи;
- 4) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняттям рішень;
- 5) переведення особи на іншу посаду;
- 6) звільнення особи.

Кожен із цих заходів має свою специфіку, адже може обиратися залежно від низки умов:

- виду конфлікту інтересів (потенційний або реальний);
- характеру конфлікту інтересів (постійний або тимчасовий);
- суб'єкта прийняття рішення про його застосування (безпосередній керівник та/або керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації/НАЗК);
- наявності (відсутності) альтернативних заходів врегулювання;
- наявності (відсутності) згоди особи на застосування заходу.

1) Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті (стаття 30 Закону) здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;

– за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

– за умови залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій іншого працівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Якщо будь-який із перелічених складників відсутній – конкретний захід врегулювання конфлікту інтересів застосовувати не можна. Наприклад, якщо в органі, на підприємстві, в установі чи організації не буде знайдено працівника, якого можна залучити до прийняття рішення чи вчинення відповідної дії, то слід розглядати інший передбачений Законом захід врегулювання конфлікту інтересів.

Застосування цього заходу врегулювання здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа. Захід повинен обирати керівник відповідного рівня з урахуванням підпорядкованості конкретного працівника.

2) Обмеження доступу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняної до неї особи до певної інформації (стаття 31 Закону) здійснюється:

– за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, пов'язаного з таким доступом;

– якщо конфлікт інтересів має постійний характер;

– за рішенням керівника органу підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

– за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження;

– за можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівникові органу, підприємства, установи, організації.

Специфіка цього заходу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів полягає в тому, що його можна застосувати у випадку, коли робота особи постійно пов'язана з одним і тим самим видом інформації. Така особа може використати цю інформацію для задоволення приватного інтересу, що створює загрозу її поширенню або може призвести до ухвалення упереджених рішень.

3) Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняної до неї особи (стаття 32 Закону) здійснюється:

– за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;

– якщо конфлікт інтересів має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи;

– за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

– за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду та за можливості передачі відповідних повноважень іншому працівнику.

З огляду на практику застосування норм Закону слід зауважити, що рішення про врегулювання конфлікту інтересів шляхом перегляду обсягу службових повноважень повинно відповідати ще двом умовам:

– не суперечити законодавству, тобто має прийматись з огляду на загальнослужбові та безпосередні повноваження, визначені законом або іншими нормативно-правовими актами, які мають вищу юридичну силу, ніж таке рішення (іншими словами, наказ про зміну обсягу повноважень не може покласти інші (додаткові, на заміну), не передбачені законом, повноваження;

– не створювати конфлікт інтересів для інших осіб, зокрема для тих, які підпорядковуються особі, конфлікт інтересів якої підлягає врегулюванню.



4) Службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняною до неї особою під зовнішнім контролем (стаття 33 Закону):

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів має постійний або тимчасовий характер;
- за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;
- якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті або обмеження її доступу до інформації чи перегляд її повноважень є неможливим;
- якщо немає підстав для переведення особи на іншу посаду або звільнення.

Водночас Закон визначає форми зовнішнього контролю, які керівник має чітко вказувати у рішенні про обрання цього виду заходу (частини друга, третя статті 33 Закону):

- перевірка працівником, який визначається керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;
- виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника;
- участь уповноваженої особи НАЗК у роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

Необхідно зауважити, що цей захід вимагає від керівника визначити форму зовнішнього контролю та суб'єкта, що на практиці означає необхідність ретельного відбору особи, яка його здійснюватиме.

5) Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняної до неї особи на іншу посаду (стаття 34 Закону) здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- якщо конфлікт інтересів не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, шляхом обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу;
- за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи;
- за наявності згоди на переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняної до неї особи.

6) Звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, чи прирівняної до неї особи з займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється:

- за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- якщо конфлікт інтересів має постійний характер;
- якщо конфлікт інтересів не може бути врегульований у будь-який інший спосіб, зокрема через відсутність згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Нерідко керівник, приймаючи рішення про врегулювання конфлікту інтересів шляхом переведення на іншу посаду або звільнення, фактично переводить на іншу посаду або звільняє не особу, в якій виник конфлікт інтересів (як того вимагає Закон), а особу, з якою у першій особі внаслідок спільної роботи виник конфлікт інтересів. Це здебільшого стосується випадків спільної роботи близьких осіб, які працюють у прямому підпорядкуванні.