

Council of Europe  
European Commission



Conseil de l'Europe  
Commission européenne

Червень 2008 р.

**Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні  
(УРАС)**

**Оглядово-аналітичний звіт  
«КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ОБРАНИХ ОСІБ ТА КОРУПЦІЯ:  
НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО, ЄВРОПЕЙСЬКА ПРАКТИКА, ПРОПОЗИЦІЇ»**

*Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив*

*Авторський колектив:*

*Денис Ковриженко*

*Ігор Когут*

*Олександр Синьокий*

*Анжела Євгенєва*

*Олена Чебаненко*

Погляди, висловлені у цьому документі, є власними поглядами автора и не обов'язково відображають офіційну позицію Ради Європи

## ЗМІСТ

<b>1. Огляд національного законодавства в частині запобігання конфлікту інтересів та управління конфліктом інтересів.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Конфлікт інтересів обраних осіб та корупція: європейський досвід вирішення проблеми.....</b>	<b>5</b>
<b>3. Пропозиції для України.....</b>	<b>10</b>

Будь-яку додаткову інформацію можна отримати за такими адресами і телефонами:

Підрозділ з питань корупції та шахрайства /Відділ економічної злочинності  
Директорат співпраці – Генеральний директора прав людини  
Рада Європи

F-67075 Страсбург Cedex Франція

Тел. +33-3-8841-2354 та/або + 33 3 88 41 29 76    Факс +33-3-9021-5650    ✉: roman.chlapak@coe.int та/або lado.lalacic@coe.int  
<http://www.coe.int/economiccrime>

## **1. Огляд національного законодавства в частині запобігання конфлікту інтересів та управління конфліктом інтересів**

Чинне законодавство України не містить чіткого визначення поняття **конфлікту інтересів у публічній службі**, хоча у деяких законах відповідне поняття згадується. Зокрема, згідно із статтею 47 Закону „Про Кабінет Міністрів України”, член Кабінету Міністрів України, у разі порушення ним встановлених вимог щодо запобігання конфлікту інтересів, може бути звільнений Верховною Радою.

Стаття 5 Закону „Про державну службу” закріплює декларативне положення, за яким державний службовець повинен **не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби або негативно вплинути на репутацію державного службовця** (хоча відповідна ситуація в законі прямо не визначена як конфлікт інтересів).

У цьому контексті досить цікавим є той факт, що **національне законодавство у сфері фінансів та фіскальної політики в частині визначення конфлікту інтересів та механізмів їх запобігання йде на декілька кроків вперед у своєму розвитку порівняно із законодавством про публічну службу**. Зокрема, поняття конфлікту інтересів широко використовується у Законах „Про банки і банківську діяльність”, „Про кредитні спілки”, „Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг”. Більше того, у Законі „Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” чітко визначено поняття конфлікту інтересів, а також способи дій у разі виникнення такого конфлікту при офіційному роз’ясненні положень податкового законодавства. Закон „Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг” визначає способи дій при виникненні конфлікту інтересів (стаття 10 Закону) і, крім того, передбачає подання тимчасовими адміністраторами фінансових установ **декларацій про особисті та ділові інтереси** (частина одинадцята статті 47 Закону).

**Що ж стосується законодавства, яке регулює діяльність посадових осіб органів публічної влади, то у ньому закріплено лише деякі механізми запобігання виникненню ситуацій, які у відповідності до Рекомендації ОЕСР (OECD) щодо принципів управління конфліктом інтересів у публічній службі, вважаються конфліктом інтересів:**

### **1) Обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності.**

Низка таких обмежень встановлена Конституцією. Зокрема, відповідно до статті 78 Основного Закону, **народні депутати України** не можуть мати іншого представницького мандата, бути на державній службі, обіймати інші оплачувані посади, займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. У разі виникнення обставин, які порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат України у двадцятиденний строк з дня виникнення таких обставин припиняє таку діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Згідно із статтею 103 Конституції **Президент України** не може мати іншого представницького мандата, обіймати посаду в органах державної влади або в об’єднаннях громадян, а також займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку.

Відповідно до статті 120 Конституції **члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади** не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку.

Обмеження щодо несумісності **посади судді** з іншими видами діяльності визначено у статті 127 Конституції: професійні судді не можуть належати до політичних партій та профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Обмеження щодо несумісності окремих категорій посад з певними видами діяльності також встановлено низкою спеціальних законів, які визначають статус окремих посадових осіб, наприклад – Законом „Про прокуратуру” (стаття 46), „Про статус депутатів місцевих рад” (стаття 7), „Про Центральну виборчу комісію” (стаття 7), „Про державну службу” (стаття 12) тощо.

**2) Декларування доходів і майна.** Чинне законодавство України не проводить чіткого відмежування політичних посад від посад державних службовців; статус осіб, які обіймають політичні посади чітко не визначений, і на них поширюється ряд положень, передбачених законодавством про державну службу (якщо інше не передбачено спеціальними законами), у тому числі – в частині декларування доходів та майна.

Зокрема, відповідно до статті 6 Закону „Про боротьбу з корупцією” **декларування доходів осіб, уповноважених на виконання функцій держави**, здійснюється в порядку, передбаченому Законом „Про державну службу” (хоча дія цього закону загалом не поширюється на осіб, які обіймають політичні посади). Згідно із цим законом, особа, яка претендує на зайняття **посади державного службовця** третьої - сьомої категорій, подає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади державного службовця першої і другої категорій, повинна подати також відомості про належні їй та членам її сім'ї нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери. Такі відомості подаються державним службовцем щорічно.

Аналогічні норми закріплено також у Законі „Про службу в органах місцевого самоврядування”, відповідно до статті 13 якого особа, яка претендує на зайняття **посади в органах місцевого самоврядування** третьої - сьомої категорії, надає за місцем майбутньої служби відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, у тому числі, за кордоном, стосовно себе та членів своєї сім'ї. Особа, яка претендує на зайняття посади в органах місцевого самоврядування першої - другої категорії, повинна надати також відомості про належне їй та її родині нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках та цінні папери. Зазначені відомості надаються посадовою особою органів місцевого самоврядування щорічно в порядку, встановленому законом.

**Порядок декларування доходів народних депутатів** України визначений статтею 25 Закону „Про статус народного депутата України”, згідно з якою народний депутат зобов'язаний при оформленні на роботу у Верховну Раду України, а потім – щорічно протягом здійснення своїх повноважень, але не пізніше 1 березня наступного за звітним фінансовим роком року, подавати до органів податкової служби України відомості про доходи та зобов'язання фінансового характеру, в тому числі і за кордоном, щодо себе і членів своєї сім'ї (дружина, чоловік, батьки, повнолітні діти), а також відомості про належні йому та членам його сім'ї (дружина, чоловік, батьки, повнолітні діти) нерухоме та цінне рухоме майно, вклади у банках і цінні папери.

Законами про вибори також передбачене **декларування доходів, фінансових зобов'язань та майна претендентами на виборні посади – кандидатами у народні депутати України, кандидатами на пост Президента України та кандидатами на місцевих виборах.**

**3) Визначення засад етики та основних обов'язків.** В більшості законів, які закріплюють статус посадових осіб, визначаються **основні принципи їх поведінки** (служіння територіальній громаді, пріоритет прав і свобод людини, верховенство права і

законність – стаття 4 Закону „Про службу в органах місцевого самоврядування”; заборона використання народним депутатом мандата всупереч нормам моралі, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави, встановлення обов’язку утримуватись від дій, що компрометують депутата, виборців, парламент тощо – стаття 8 Закону „Про статус народного депутата України”; обов’язок сумлінного виконання службових обов’язків, шанобливого ставлення до громадян, недопущення дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця – стаття 5 Закону „Про державну службу” тощо).

**4) Санкції за порушення.** На законодавчому рівні чітко визначено лише санкції за порушення вимог щодо несумісності посади з іншими видами діяльності, а також санкції за порушення встановлених правил декларування доходів осіб, що обіймають посади в органах влади. Допущення конфлікту інтересів як підстава для юридичної відповідальності у законах прямо не закріплена (за винятком вже згаданого Закону „Про Кабінет Міністрів України”, у відповідності до якого конфлікт інтересів може бути (але не обов’язково) підставою для розгляду питання про припинення повноважень члена уряду на посаді).

**Порушення вимог щодо несумісності**, за загальним правилом, тягне дострокове припинення повноважень особи на посаді, що є несумісною з відповідними видами діяльності, або ж припинення видів діяльності (припинення повноважень на посадах), що є несумісними з перебуванням на посаді.

Відповідно до статті 9 Закону „Про боротьбу з корупцією” **порушення особою**, уповноваженою на виконання функцій держави, вимог **щодо декларування доходів** (неподання або подання неповних чи неправдивих відомостей про доходи та зобов’язання фінансового характеру) тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 255 до 425 грн., а також є підставою для відмови у призначенні на посаду та для позбавлення права балотуватись у депутати або на виборні посади в державні органи. Неподання або невчасне подання державним службовцем або іншою особою, уповноваженою на виконання функцій держави, відомостей про відкриття валютного рахунку в іноземному банку тягне за собою адміністративну відповідальність у вигляді штрафу від 255 до 425 грн.

В Законі „Про державну службу” (стаття 14) передбачено, що на державного службовця за невиконання чи неналежне виконання службових обов’язків, перевищення своїх повноважень, порушення обмежень, пов’язаних з проходженням державної служби, а також за вчинок, який порочить його як державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює, може бути накладене **дисциплінарне стягнення**: винесено догану, оголошено попередження про неповну службову відповідність, затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду, звільнення. Теоретично, допущення конфлікту інтересів може розглядатись як вчинок, який порочить державного службовця або дискредитує державний орган, в якому він працює, проте прямої відповіді на питання про можливість застосування до службовця дисциплінарних санкцій у цьому випадку чинне законодавство не дає.

**Інші поширені в іноземній практиці механізми запобігання конфлікту інтересів (наприклад, декларування особистих інтересів, декларування подарунків, обмеження щодо обіймання посад у приватному секторі після припинення повноважень на посаді, утримання від голосування про прийнятті рішень тощо) чинним законодавством України не закріплені.**

## **2. Конфлікт інтересів обраних осіб та корупція: європейський досвід вирішення проблеми**

## 2.1. Загальний огляд правового регулювання

У багатьох країнах Європи поняття конфлікту інтересів та механізми запобігання виникненню конфліктів інтересів визначаються **загальними законами** про державну службу: Законом „Про публічну службу” (1998 р.) та Законом „Про обмеження участі у підприємницької діяльності осіб, що виконують публічні функції” (1997 р.) – у Польщі, Кодексом публічної служби та Кримінальним кодексом – в Австрії, Законом про публічну адміністрацію – в Ісландії, Кодексом публічної служби – в Греції.

У той же час, у деяких європейських державах ухвалено **спеціальні закони** про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі).

## 2.2. Визначення поняття конфлікту інтересів

У ряді держав на законодавчому рівні конфлікт інтересів визначається у відповідності до **Рекомендації ОЕСР (OECD) щодо принципів управління конфліктом інтересів у публічній службі**, згідно з якою **конфлікт інтересів** – це конфлікт між публічно-правовим обов’язком та приватними інтересами державної посадової особи, в якому державна посадова особа має інтереси, які впливають з її статусу як приватної особи, і які здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її офіційних обов’язків або функцій.

У Законі **Чехії** про конфлікт інтересів **конфлікт інтересів** визначається як будь-який конфлікт між приватними інтересами службовця та інтересами, які він зобов’язаний захищати у зв’язку з призначенням на посаду.

Відповідно до Закону **Латвії** про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб **конфлікт інтересів** – це ситуація, в якій у процесі виконання службових обов’язків, службовець повинен прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення чи вчинити інші дії, пов’язані з виконанням його повноважень по службі, які впливають або можуть вплинути на приватні та фінансові інтереси цього службовця, його родичів або сторін, пов’язаних із службовцем діловими стосунками (business relations).

Аналогічне визначення відображено в проекті Закону **Молдови** про конфлікт інтересів, за яким **конфлікт інтересів** – це ситуація, в якій особа, що обіймає державну посаду, повинна прийняти рішення, або взяти участь у прийнятті рішення, або вчинити інші дії, пов’язані з виконанням своїх посадових обов’язків, які впливають або можуть вплинути на особисті інтереси такої особи або її близьких осіб.

В статті 1 **хорватського** Закону про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень **конфлікт інтересів** визначається як ситуація, в якій службовець має приватний інтерес, що суперечить публічному інтересу, або його приватний інтерес впливає або може вплинути на його безсторонність в процесі здійснення службових повноважень.

В проекті федерального Закону **Російської Федерації** „Про внесення змін до Федерального Закону „Про муніципальну службу в Російській Федерації” **конфлікт інтересів** пропонується визначити як ситуацію, за якої особиста зацікавленість муніципального службовця впливає або може вплинути на об’єктивне виконання ним посадових обов’язків, і за якої виникає або може виникнути протиріччя між особистою зацікавленістю службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, муніципального утворення, суб’єкта Російської Федерації

## 2.3. Механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів

Загалом, в європейських державах відсутній стандартний набір інструментів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів. Нижче узагальнюються основні можливі механізми, які застосовуються в різних країнах.

**1) Обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності** поширюється на осіб, що обіймають політичні посади (глава держави, члени парламенту, уряду), публічних службовців, суддів. Такі обмеження встановлено законодавством всіх європейських країн, у тому числі й України.

**2) Декларування особистих доходів.** На європейських теренах відсутній єдиний підхід до визначення кола суб'єктів, які повинні подавати декларації про особисті доходи та сум доходів, що підлягають декларуванню. У Великобританії, наприклад, члени парламенту повинні декларувати лише ті доходи, які перевищують певну встановлену межу. В Польщі особисті доходи декларують лише особи, які обіймають політичні посади, а також особи, які обіймають виборні посади. В Латвії обов'язок декларування особистих доходів покладається на всіх службовців.

**3) Декларування доходів і майна членів сім'ї.** Практика обов'язкового подання декларацій про доходи і майно членами сім'ї службовця є більше винятком, ніж загальним правилом, і поширена лише у деяких державах, зокрема – в Польщі (декларування майна і доходів членів сім'ї (одного з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або місцеву виборну посаду). В Угорщині члени сім'ї (один з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або посаду вищих категорій державних службовців, доходів не декларують, проте декларують майно.

**4) Декларування майна.** В Європі такий механізм запобігання виникненню конфліктів інтересів також не має уніфікованого застосування. У Великобританії декларації про майно подаються членами парламенту у випадку, якщо вартість майна складає більш ніж 59 000 фунтів. У Німеччині члени парламенту декларацій про майно не подають, в той час як державні службовці зобов'язані подати такі декларації перед призначенням на посаду для підтвердження відсутності боргів. Німецька практика в частині декларування майна службовцями є поширеною в багатьох країнах Східної Європи. В ряді інших західноєвропейських країн державні службовці навпаки звільняються від обов'язку декларування майна.

**5) Декларування подарунків.** Як правило, вважається, що отримання посадовою особою подарунків є першим кроком на шляху до корупції. Саме тому в ряді держав Європи на законодавчому рівні передбачене обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах (Латвія) – всіма публічними службовцями. В Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які обіймають політичні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині – для членів парламенту, у Великобританії, Іспанії та Німеччині – для членів уряду та осіб, які обіймають політичні посади. Члени британського парламенту зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1% від їхньої заробітної плати, члени парламенту Німеччини – якщо вартість подарунка перевищує 5 000 євро, члени французького парламенту – будь-які подарунки незалежно від їхньої вартості.

**6) Декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями** в Європі також є поширеним явищем – передбачене в Португалії (декларування за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду), Іспанії (декларування за 2 роки, що передують призначенню на політичну посаду або місцеву виборну посаду), Німеччині. В ряді європейських країн приватні інтереси повинні бути задекларовані лише у випадку, якщо вони можуть вплинути на виконання службових обов'язків (Великобританія, Італія, Латвія, Польща, Угорщина, Франція).

**7) Декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень** є поширеним насамперед у тих країнах, в яких декларуються інтереси, пов'язані з виконанням контрактних зобов'язань – в Португалії (за 3 роки, що передують призначенню

на політичну посаду, є добровільним для місцевих виборних посадових осіб), Іспанії (за 2 роки до призначення), Німеччині (для місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів; при цьому декларуються не лише власні інтереси, але й інтереси сім'ї та пов'язаних осіб), Угорщині (лише члени парламенту), Італії, Латвії, Польщі, Франції (у разі виникнення конфлікту інтересів).

**8) Оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно** передбачене законодавством деяких європейських держав – Польщі (для всіх місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (декларації про подарунки особам, що обіймають політичні посади, а також декларації про інтереси членів парламенту є загальнодоступними), Іспанії (декларації про інтереси членів парламенту та місцевих виборних посадових осіб можуть бути отримані за запитом будь-якої зацікавленої особи), Латвії (всі декларації є загальнодоступними). Законодавство Франції та Угорщини оприлюднення декларацій не передбачає.

**9) Обмеження на обіймання певних посад та заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді** також встановлене законодавством окремих європейських країн. Так, в Іспанії та Португалії протягом відповідно 2 та 3 років після припинення повноважень, особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала особа. Подібні обмеження для державних службовців встановлено і законодавством Італії, Польщі (1 рік, причому у разі звільнення з посади, особа, що обіймає політичну посаду, повинна отримати згоду на працевлаштування у приватній компанії за місцем роботи), Франції (5 років) та Великобританії (2 роки).

**10) Заборона отримання подарунків або інших переваг.** У Великобританії особа, що обіймає політичну посаду, не має права отримувати подарунки, вартість яких перевищує 140 фунтів, державні службовці та члени парламенту взагалі не мають права отримувати будь-які подарунки. В Іспанії та Німеччині подарунки не мають права отримувати державні службовці, у Франції – будь-які посадові особи, якщо отримання подарунку впливає на незалежність посадової особи. Обмеження на одержання подарунків практикуються також у Польщі (для осіб, що обіймають політичні або місцеві виборні посади), Угорщині (для членів парламенту).

**11) Заборона суміщення службової діяльності з посадами в громадських організаціях та партіях.** У більшості випадків заборона суміщення службової з діяльністю з посадами або членством в партіях встановлена для суддів (практично у всіх європейських країнах) та державних службовців певних категорій (Польща, Великобританія, Угорщина). Основна мета встановлення таких обмежень – запобігання політизації судочинства та державної служби.

**12) Утримання від участі у прийнятті рішень** – за загальним правилом службовець не може здійснювати свої повноваження у випадку особистої зацікавленості у їх здійсненні. У такому разі, якщо здійснення повноважень передбачає прийняття управлінського рішення шляхом голосування, посадова особа, що має особисту зацікавленість, не бере участі у голосуванні; у випадку необхідності вчинити певні дії – доручає їх вчинення неупередженій особі, яка не має особистого інтересу у вчиненні таких дій; у випадку проведення обговорень – не бере участі у їх проведенні, у випадку розгляду певних документів або отримання інформації – не бере участі у розгляді документів та не отримує відповідну інформацію. Особливо детально процедура запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом утримання від участі у прийнятті рішень визначена законодавством Іспанії, Франції та Німеччини.

**13) Обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств** – законодавством низки європейських держав (Великобританії, Іспанії, Латвії, Португалії, Франції) встановлено обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств, які виступають постачальниками робіт, товарів та послуг для

відповідного органу влади або перебувають під його контролем чи прямим підпорядкуванням. У Польщі місцеві виборні посадові особи взагалі не можуть бути власниками часток у статутному капіталі будь-яких приватних підприємств.

**14) Передача корпоративних прав в управління трастовій компанії, продаж часток у статутному капіталі компанії.** Ці механізми запобігання конфлікту інтересів передбачені законодавством Великобританії (щодо посадових осіб, які обіймають політичні посади), Франції, Іспанії та деяких інших країнах.

## 2.4. Основні механізми виявлення конфлікту інтересів

В ряді країн повноваження щодо виявлення конфлікту інтересів покладаються на **незалежні органи влади** – Конституційний Суд (Португалія), Бюро по боротьбі з корупцією (Латвія), адміністративні суди (Чехія), Комісію з питань вирішення конфліктів інтересів (Хорватія), Офіс з питань конфлікту інтересів (Іспанія). Законодавство Латвії, Хорватії, Іспанії та інших країн, в яких питання виявлення конфлікту інтересів відноситься до компетенції спеціалізованих органів, встановлює певні гарантії незалежності таких органів (особливий порядок формування, гарантії захисту членів органу від звільнення з політичних мотивів тощо).

В ряді країн Європи **спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль** за дотриманням всіх обмежень щодо конфлікту інтересів, **відсутні**, проте існують органи, які **забезпечують дієвість окремих механізмів запобігання конфліктам інтересів**. Так, у Франції створено спеціальний орган для контролю **за декларуванням** доходів посадових осіб – Комісію з питань прозорості політичного фінансування. Крім того, забезпечення дотримання обмежень щодо можливості працевлаштування у приватному секторі посадових осіб, повноваження яких були припинені, покладається на три комісії з питань професійної етики. Цілісна система органів, покликаних виявляти конфлікт інтересів, відсутня також в Італії, де відповідні повноваження покладено на Агентство з питань комунікацій (виявлення конфліктів інтересів у сфері комунікацій), Агентство з питань конкуренції (виявлення конфлікту інтересів у публічній сфері), а також керівників відповідних органів влади (спікера парламенту – щодо виявлення конфлікту інтересів в парламенті, керівників органів виконавчої влади – щодо виявлення конфлікту інтересів у відповідних органах влади).

В багатьох інших європейських країнах **взагалі відсутні будь-які органи, що здійснюють моніторинг конфлікту інтересів**. У таких країнах (до них, зокрема, належать Польща, Угорщина, Німеччина та ряд інших держав) ключова роль у здійсненні відповідних функцій відводиться **громадськості та внутрішньовідомчому контролю**, який здійснюється керівниками відповідних органів публічної влади.

## 2.5. Розслідування порушень законодавства щодо конфлікту інтересів

У разі, якщо вчинене порушення містить ознаки злочину, у більшості європейських країн розслідування проводиться в загальному порядку органами прокуратури або попереднього слідства. В деяких країнах відповідні функції **покладені на спеціалізовані органи**: в Португалії – на Центральне управління з питань розслідування економічних, фінансових злочинів та корупції, в Іспанії – на Службу прокурора з питань боротьби з корупцією, у Франції – на Комісію з питань боротьби з відмиванням грошей, в Польщі – на Агентство внутрішньої безпеки. У разі, якщо вчинене порушення містить ознаки адміністративного правопорушення, притягнення винних осіб до відповідальності зазвичай покладається на ті органи і посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо виявлення конфлікту інтересів. В багатьох країнах Європи органи, що здійснюють виявлення конфлікту інтересів, наділено широкими повноваженнями, необхідними для належного виконання функцій, зокрема – правом доступу до фінансової звітності, баз податкових органів, даних про рух коштів на банківських рахунках тощо.

## 2.6. Санкції

У більшості європейських країн встановлено **кримінальну відповідальність** за злочини, пов'язані з неправильним управлінням конфліктом інтересів.

Наприклад, у Латвії порушення правил управління конфліктом інтересів, у випадку, якщо в результаті порушення суспільним інтересам завдано суттєвої шкоди, карається позбавленням волі на строк до 5 років.

У Польщі подання завідомо неправдивих декларацій про інтереси тягне кримінальну відповідальність у вигляді позбавлення волі строком на 5 років.

В Італії подання завідомо недостовірних відомостей про інтереси до Агентства з питань комунікацій, Агентства з питань конкуренції, неподання декларацій про інтереси членами уряду також має наслідком притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності.

У Франції порушення вимог щодо працевлаштування особи після припинення її повноважень на посаді тягне позбавлення волі на строк до 2 років та накладення штрафу в розмірі 30 000 євро.

Згідно із законодавством багатьох європейських країн, порушення встановлених правил управління конфліктом інтересів може мати наслідком притягнення винних до **дисциплінарної** (зупинення виплати заробітної плати або звільнення із займаної посади) **або адміністративної відповідальності** (штраф, опублікування інформації про порушення в офіційних друкованих виданнях, обмеження права обіймати публічні посади на певний строк, конфіскація незаконно отриманих цінностей тощо).

### Пропозиції для України

1. Для ефективного врегулювання проблеми конфлікту інтересів у сфері публічної служби мають бути проведені реформи не лише у сфері публічної служби та боротьби з корупцією, але і у більш широкій площині. Зокрема, існує потреба у підвищенні рівня прозорості функціонування органів публічної влади, дозволить громадськості здійснювати ефективний моніторинг діяльності відповідних органів, уніфікації адміністративних процедур та засад взаємодії органів публічної влади з особою, підвищенні ступеня незалежності засобів масової інформації, у тому числі – шляхом роздержавлення ЗМІ, запобігання їх концентрації тощо.
2. Спосіб врегулювання проблеми конфлікту інтересів може бути різним. Зокрема, дефініція самого поняття, основні механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів, адміністративні та дисциплінарні санкції за порушення відповідних вимог можуть бути закріплені у новій редакції Закону „Про публічну службу” (найбільш оптимальний варіант), або у спеціальному законі (як в ряді інших європейських країн) – Законі „Про конфлікт інтересів”, який, однак, доцільно приймати після кардинального реформування законодавства про публічну службу. На наш погляд, врегульовувати проблему конфлікту інтересів у Законі „Про боротьбу з корупцією” не варто, оскільки сам по собі конфлікт інтересів у сфері публічної служби не обов'язково є корупційним діянням і не завжди (хоча і часто) веде до корупції.
3. В основу визначення конфлікту інтересів може бути покладене визначення, закріплене у вже згаданій у цьому звіті Рекомендації ОЕСР. На законодавчому рівні має бути визначене поняття членів сім'ї та близьких (пов'язаних осіб) службовця.
4. Базові механізми запобігання конфлікту інтересів доцільно визначити для всіх категорій осіб, наділених публічно-владними повноваженнями. Зазначене, однак не виключає закріплення, наприклад, у Законах „Про статус суддів”, „Про Кабінет Міністрів України”, „Про статус народних депутатів України”, Регламенті Верховної Ради України та інших нормативно-правових актах додаткових механізмів.

5. Контроль за забезпеченням дотримань положень закону в частині запобігання виникненню конфлікту інтересів у сфері публічної служби (у тому числі – за достовірністю та повнотою декларування доходів, фінансових зобов'язань та майна посадових осіб та членів їх сімей) варто покласти на окремий спеціально уповноважений незалежний орган з протидії корупції (наприклад, Бюро з питань запобігання протидії корупції або інший аналогічний орган), а також керівників відповідних органів публічної влади (внутрішньовідомчий контроль).
6. Незалежний орган з питань протидії корупції доцільно наділити достатніми для здійснення контрольних функцій повноваженнями, у зв'язку з чим має бути забезпечений його доступ до баз даних (наприклад, Державної податкової адміністрації), визначені засади взаємодії з іншими органами публічної влади, а також громадянами.
7. В законодавстві щодо запобігання конфлікту інтересів слід закріпити ряд додаткових механізмів запобігання виникненню конфліктів інтересів, які широко застосовуються у європейських країнах, однак не знайшли відображення у чинному законодавстві. Насамперед, це стосується декларування посадовими особами витрат і подарунків, розкриття не лише інформації про номінальну вартість цінних паперів, але й інформації про емітентів цих цінних паперів, встановлення заборони на отримання певними категоріями посадових осіб подарунків, вартість яких перевищує встановлену межу, введення заборони на обіймання певних посад в „приватному секторі” після припинення повноважень на посаді, обов'язковість декларування особистих інтересів, утримання від участі в ухваленні рішень у разі наявності конфлікту інтересів, передачі корпоративних прав в управління третім особам тощо.
8. Деталізація законодавчих положень щодо конфлікту інтересів з урахуванням специфіки службової діяльності має бути здійснена (як у багатьох інших європейських країнах) у кодексах професійної етики, порушення яких може мати наслідком накладення дисциплінарних стягнень.
9. Кримінальний кодекс України та закони, які запроваджуватимуть механізми запобігання виникненню конфлікту інтересів, повинні передбачати застосування до осіб, що порушили вимоги законів щодо конфлікту інтересів, адекватні ступеню суспільної небезпечності відповідних діянь санкції.