

УДК 342.5.351

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2023.1.14>

ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ



Махова Лілія Олексіївна,

orcid.org/0000-0003-1260-0014

адвокат,

старший викладач кафедри цивільного,

господарського та екологічного права

Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»



Виприцький Андрій Олексійович,

orcid.org/0000-0002-6539-7075

кандидат юридичних наук, доцент,

Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»

Статтю присвячено розгляду особливостей запобігання конфлікту інтересів у діяльності працівників прокуратури України. Корупція – це загроза правопорядку, демократії та правам людини, стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства. Вона руйнує належне управління, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку. У статті з'ясовано сутність поняття «конфлікт інтересів». Розглянуто трактування проблеми конфлікту інтересів. Зазначено, що конфлікт інтересу та форми і методи його врегулювання і запобігання йому є невід'ємними правовими інститутами будь-якої держави з розвинутою системою стримування та протипаг. Закон України «Про запобігання корупції» розрізняє два види конфлікту інтересів: потенційний та реальний. Звернено увагу на те, що уникнути потенційного чи реального конфлікту інтересів можна в колективах, де існує організована сукупність ідей, тобто система цінностей, яка об'єднує спільноту, спрямовує діяльність у потрібне для розвитку держави русло. Установлено вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що визначені Законом України «Про запобігання корупції». У статті також говориться про те, що процесуальний характер діяльності прокурорів зумовлює певні особливості щодо застосування заходів попередження конфлікту інтересів. Також перелічено основні заходи врегулювання конфлікту інтересів: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішень чи участь у його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; перегляд обсягу службових повноважень особи; обмеження доступу особи до певної інформації; переведення особи та іншу посаду; звільнення особи.

Ключові слова: конфлікт інтересів, прокурор, корупція, публічна служба, повноваження, самовідвід, кримінально процесуально законодавство.

Mahova Lilia, Vyprytskyi Andrii. Prevention of conflict of interests in the activities of prosecutor's office employees

The article is devoted to consideration of the features of conflict of interest prevention in activities of the Prosecutor's Office of Ukraine. Corruption is a threat law and order, democracy and human rights, democratic stability institutions and moral principles of society. It destroys good governance, honesty and social justice, prevents competition and economic development. The article clarifies the essence of the concept of «conflict interests». The interpretation of the problem of conflict of interests is considered. It is noted that the conflict of interest

and the forms and methods of its settlement and prevention are integral legal institutions of any developed state by a system of checks and balances. Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» distinguishes between two types of conflict of interest: potential and real. Attention is drawn to the fact that it is possible to avoid a potential or real conflict of interests in collectives where there is an organized set of ideas, that is, a system of values that unites the community and directs activity in the direction necessary for the development of the state. The requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest defined by the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» have been established. The article also states that the procedural nature of the activities of prosecutors determines certain features regarding the application of measures to prevent conflicts of interest. Also listed are the main measures for conflict of interest settlement: removal of a person from performing a task, taking actions, making decisions or participating in their adoption in conditions of real or potential conflict of interests; the application of external control over the person's performance of the relevant task, his performance of certain actions or decision-making; review of the scope of official powers of a person; restricting a person's access to certain information; transfer of a person and another position; release of a person.

Key words: *conflict of interests, prosecutor, corruption, public service, authority, self-recusal, criminal procedural legislation.*

Корупція – це загроза правопорядку, демократії та правам людини, стабільності демократичних інститутів і моральним засадам суспільства. Вона руйнує належне управління, чесність та соціальну справедливість, перешкоджає конкуренції та економічному розвитку (Преамбула Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією).

Із метою подолання корупційних проявів національне і міжнародне законодавство постійно вдосконалюється: запроваджуються нові антикорупційні інституції, розширюється коло кримінально та адміністративно караних діянь, посилюється відповідальність за вчинення корупційних правопорушень, зазнає змін термінологічний апарат у досліджуваній сфері тощо.

Зокрема, із набранням чинності Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» (Закон) замість єдиного поняття «конфлікт інтересів» знайшли своє законодавче закріплення дефініції «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів». Характерно, що результати таких перетворень вплинули не лише на практику застосування норм Закону України «Про запобігання корупції». Вони викликали потребу наукового аналізу питання співвідношення обов'язку щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, заснованого на нормах кримінального процесуального та антикорупційного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Оскільки конфлікт інтересів є соці-

ально зумовленим явищем, більшість наукових доробок у цій сфері є надбанням відомих соціологів, а також юристів та науковців, серед яких: Т.Е. Василевська, О. Гладун, Є.О. Олійник, П.Б. Волянський та багато інших.

Постановка завдання:

– Проаналізувати поняття конфлікту інтересів.

– Дослідити типи конфлікту інтересів.

– Визначити причини виникнення конфлікту інтересів.

– Указати вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів із метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

– Дослідити особливості запобігання конфлікту інтересів у професійній діяльності прокурорів.

Конфлікт інтересу та форми і методи його врегулювання і запобігання йому є невід'ємними правовими інститутами будь-якої держави з розвинутою системою стримування та противаг.

На думку П. Волянського, конфлікт інтересів – це ситуація, за якої особиста зацікавленість державного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень та функцій і за якої існує можливість виникнення протиріччя між особистою зацікавленістю державного службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, держави, що може спричинити нанесення шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства [8].

Т. Василевська, досліджуючи питання конфлікту інтересів, надає одразу три визначення цього поняття з урахуванням запропонованої нею класифікації. На її думку, фактичний конфлікт інтересів визначається як конфлікт між суспільно-правовими обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси (що впливають із положення посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків або функцій. Своєю чергою, на думку дослідниці, потенційний конфлікт інтересів виникає тоді, коли державна посадова особа має такі приватні інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів, якщо цій посадовій особі належить виконувати відповідні (тобто конфліктуєчі з приватними інтересами) офіційні обов'язки в майбутньому [4, с. 109–111].

Конфлікт інтересів – це наявність у особи приватного інтересу в галузі її представницьких або посадових повноважень, що може вплинути на процес прийняття особою рішень, ужиття дій чи вчинення бездіяльності в ході реалізації своїх повноважень або ж реальна суперечність між приватним інтересом та офіційними повноваженнями, яка реально впливає на її офіційну діяльність (реальний конфлікт інтересів); це суперечність між приватним (особистим) інтересом особи та її службовими повноваженнями. Саме наявність чи відсутність у особи приватного інтересу до вирішення певного питання здебільшого буде показником, що свідчатиме про конфлікт інтересів у особи [7, с. 92–93].

Закон України «Про запобігання корупції» розрізняє два види конфлікту інтересів: потенційний та реальний.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність у особи приватного інтересу у сфері, у 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.

Потенційний конфлікт інтересів на публічній службі особливо вагомий тоді, коли він трансформується у латентну фазу та може функціонувати й далі протягом тривалого часу. Саме цей тривалий час

негативно впливає на виявлення у публічного службовця приватного інтересу та подолання цього явища. Тобто виникає ілюзія нормальних професійних відносин у публічній службі, тривалість якої залежить від характеристик публічних службовців, а потім із часом уже існують порушення спілкування, що мають такі характеристики:

- комунікативні (ізоляція, наклеп, замовчування);
- легітимні (звинувачення у несправедливості);
- прагматичні (усвідомлення різниці інтересів і віра в опозиційність партнера, охолодження відносин, відчуття загрози, перешкоди своїм цілям) [6, с. 4].

Потенційний конфлікт інтересів переходить у реальний. Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Гострота конфлікту найбільше залежить від соціально-психологічних характеристик публічних службовців, а також від ситуації, що вимагає негайних дій із боку керівництва. Причинами виникнення конфлікту інтересів на державній службі є:

- різний характер публічної поведінки, ступінь освіти, життєвий досвід;
- стан комунікацій;
- розходження цілей;
- різне ранжування цінностей;
- обмеженість ресурсів, що розподіляються між групами;
- взаємозалежність завдань окремих груп;
- існування авторитетності.

Наслідками реального конфлікту інтересів є ситуація, коли приватний інтерес особи (яка виконує службові чи представницькі повноваження) вплинув (впливає) на об'єкт (об'єктивність/неупередженість під час прийняття рішення/вчинення дій/невчинення дій під час виконання своїх повноважень), тобто існує суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями. Натомість наслідками потенційного конфлікту інтересів є ймовірна ситуація, коли приватний інтерес особи може

вплинути на об'єктивність/неупередженість під час прийняття рішення/вчинення дій/невчинення дій під час виконання своїх повноважень, тобто коли може існувати суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями [7, с. 95–96].

Уникнути потенційного чи реального конфлікту інтересів можна в колективах, де існує організована сукупність ідей, тобто система цінностей, яка об'єднує спільноту, спрямовує діяльність у потрібне для розвитку держави русло. Це необхідний чинник формування професійних відносин у системі публічної служби, де діяльність кожного публічного службовця відіграє важливу роль у діяльності загалом та потребує великої самовіддачі. І саме для роботи на публічній службі треба ретельно підбирати кадри за призначенням, за освітою із займаною посадою, за віком та за морально-психологічними рисами, тому що цей вид діяльності завжди буде під пильним оком суспільства, довірою якого знехтувати не можна [6, с. 6].

Вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначено Законом України «Про запобігання корупції», відповідно до ст. 28, із метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державні службовці зобов'язані:

- вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

- 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 разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

- не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

- ужити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [2].

У ст. 4 Кодексу професійної етики та поведінки прокурорів недопущення конфлікту інтересів визначено одним із прин-

ципів, на яких ґрунтується професійна діяльність прокурорів. Відповідно до ст. 14 цього Кодексу, прокурор повинен уживати всіх можливих заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли він дізнався чи повинен був дізнатися про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника. Прокурор, який обіймає адміністративну посаду, не може прямо чи опосередковано спонукати підлеглих або інших прокурорів до прийняття рішень, учинення дій або бездіяльності на користь своїх приватних інтересів або інтересів третіх осіб [3].

У ст. 29 Закону «Про запобігання корупції» визначено заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Водночас процесуальний характер діяльності прокурорів зумовлює певні особливості щодо застосування таких заходів. Зокрема, спільна процесуальна діяльність близьких осіб, наприклад чоловіка та дружини, у складі групи прокурорів у кримінальному провадженні відповідно до ст. 37 КПК України, один із яких є старшим прокурором такої групи та керує діями інших прокурорів, не підпадає під встановлене у ст. 27 Закону обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, однак зумовлює реальний конфлікт інтересів, що має бути врегульований.

Згідно зі ст. 77 КПК України, прокурор, слідчий не має права брати участь у кримінальному провадженні, якщо він особисто, його близькі родичі чи члени його сім'ї заінтересовані в результатах кримінального провадження або існують інші обставини, які викликають обґрунтовані сумніви в його неупередженості.

Відповідно до ст. 80 КПК України, прокурор за наявності підстав, зокрема визначених у ст. 77 КПК України, зобов'язаний заявити самовідвід. Окрім того, передбачено, що наявність такої підстави надає право особам, які беруть участь у кримінальному провадженні як під час досудового розслідування, так і під час судового провадження, заявити вмотивований відвід прокурору [1].

Згідно зі ст. 81 КПК України, питання про відвід прокурора під час досудового роз-

слідування розглядає слідчий суддя, а під час судового провадження – суд, який його здійснює. Питання про відвід вирішується в нарадчій кімнаті вмотивованою ухвалою слідчого судді, судді (суду). Постановлення ухвали суду в нарадчій кімнаті здійснюється відповідно до правил, передбачених ст. 367 КПК України. Відповідно до ч. 6 ст. 22 КПК України, суд, зберігаючи об'єктивність та неупередженість, створює необхідні умови для реалізації сторонами їхніх процесуальних прав та виконання процесуальних обов'язків. Отже, участь у кримінальному провадженні прокурора, якщо він особисто, його близькі родичі чи члени його сім'ї заінтересовані в результатах кримінального провадження або існують інші обставини, які викликають обґрунтовані сумніви в його неупередженості, може бути підставою для скасування судового рішення [5, с. 31–32].

На підставі викладеного можна зробити деякі висновки. Поняття конфлікту інтересів доволі чітко відображене у законодавстві та відповідає основним критеріям, необхідним для його належного визначення. Нормативне відображення поняття «конфлікт інтересів» відображає базову класифікацію цього терміна на реальний та потенційний, а також включає у себе доктринальні підходи до визначення ключових елементів цих термінів у їх дефініції. Нормативне визначення конфлікту інтересів можна вважати якісно кращим за значну частину доктринальних підходів, що дає змогу ефективно використовувати його на практиці.

Основними заходами врегулювання конфлікту інтересів є:

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішень чи участь у його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- перегляд обсягу службових повноважень особи;
- обмеження доступу особи до певної інформації;
- переведення особи та іншу посаду;
- звільнення особи.

До перспективних напрямів наукових досліджень можна віднести особливості запобігання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів. Адже згідно з приміткою ст. 50 Закону прокурори віднесені до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Убачається, що вказане повинно мати значення не лише в аспекті застосування до цих осіб підвищених вимог фінансового контролю (насамперед повної перевірки декларацій), а й особливого механізму запобігання конфлікту інтересів. Зокрема, у законодавстві інших країн для окремої категорії суб'єктів передбачено необхідність письмового повідомлення (заяви) про відсутність конфлікту інтересів у кожному випадку отримання відповідного завдання чи доручення. На нашу думку, це має значний запобіжний потенціал, оскільки підписання такого повідомлення спонукає особу додатково зважити всі обставини справи, з'ясувати можливі ризики, усунути сумніви та прийняти відповідальне рішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 26.12.2022).
2. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/> (дата звернення: 24.12.2022).
3. Кодекс професійної етики та поведінки прокурорів, затверджений Всеукраїнською конференцією прокурорів від 27.04.2017. URL: <http://www.gr.gov.ua/> (дата звернення: 25.12.2022).
4. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 106–120.
5. Гладун О., Годуєва К. Засоби врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2(14). С. 26–34.
6. Кацуба О.Ю. Конфлікт інтересів на публічній службі: поняття і сутність. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017. Вип. 1(17). С. 1–12.

7. Олійник Є.О., Олійник А.С., Волкова Н.В., Ярошенко А.В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі як важливий напрям адміністративної реформи в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 20. С. 91–97.

8. Волянський П.Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 6. URL: <http://www.du.pauka.com.ua/?op=1&z=726> (дата звернення: 23.12.2022).

9. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка ; 2-е вид., перероб. і доп. Київ : Дакор, 2017. 522 с.

10. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції». Станом на 5 вересня 2017 р. : практичний посібник / за заг. ред. В.В. Чернея Київ : Центр учбової літератури, 2017. 512 с.

11. Гудков Д.В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, як віддзеркалення недоліків Закону України «Про запобігання корупції». *Право і суспільство*. 2017. № 2. Ч. 2. С. 81–85.

12. Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 (ратифіковано Законом України № 251-V від 18.10.2006).

13. Кодекс України про адміністративні правопорушення, введений у дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 № 8074-10.

14. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.