

УДК 35.08:342.9:323.21

О. А. Голяшкіна

аспірант кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління при Президентові України

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ПРОФІЛАКТИЦІ ТА ПОДОЛАННІ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Статтю присвячено ролі громадськості у профілактиці та подоланні конфлікту інтересів у публічному управлінні. Визначено зміст, завдання, функції та принципи участі громадськості в урегулюванні конфлікту інтересів у діяльності органів публічної влади.

Ключові слова: *конфлікт інтересів, приватний інтерес, посадова особа, публічне управління, громадськість.*

Постановка проблеми. Виникнення конфлікту інтересів за виконання функцій публічного управління зумовлено специфікою публічної служби, яка допускає можливість існування суперечностей між приватними інтересами посадової особи та її повноваженнями, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість у прийнятті нею рішень або на вчинення чи невчинення дій. Законодавством визначено механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, який передбачає, зокрема, вжиття заходів щодо недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів, повідомлення особою про наявність у неї конфлікту інтересів, заборону щодо вчинення дій та прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, передбачено перелік заходів із врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Виконуючи функцію спостереження за діяльністю публічної влади, громадськість має право та повинна вживати заходів із виявлення конфлікту інтересів у діяльності органів влади та їх посадових осіб, звернення до цих органів чи осіб або відповідних суб'єктів у сфері протидії корупції з повідомленням про наявність конфлікту інтересів та його усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні проблема вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні обговорюється досить активно, є предметом численних наукових досліджень та публікацій представників різних галузей науки. А.Я. Анцупов, Т.Е. Василевська, В.П. Васильєв, Н.Г. Деханова, І.П. Лопушинський, В.Я. Малиновський, Т.В. Мотренко, О.Ю. Оболенський, М.І. Рудакевич, Ю.О. Холоденко, А.І. Шипілов визначають потреби по-

дальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів громадянського служіння державі й суспільству, етичних норм виконання посадових обов'язків тощо. Сучасні дослідники спираються на теорії таких всевітньовідомих учених, як К. Боулдінг, М. Вебер, Р. Дарендорф, Л. Козер, Ф. Оппенгеймер, В. Самнер. Водночас питання участі громадськості в заходах щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні залишається недостатньо дослідженим.

Мета статті – визначити роль громадськості в заходах щодо запобігання та подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Відповідно до мети сформульовано і завдання: охарактеризувати зміст, завдання, функції та принципи участі громадськості в урегулюванні конфлікту інтересів у діяльності органів публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [5].

Наявність у народу права утворення органів державної влади та органів місцевого самоврядування має супроводжуватися і правом контролювати діяльність останніх. Розбудова України як незалежної, соціальної, правової держави передбачає вирішення низки організаційних та правових проблем, пов'язаних зі створенням нової моделі публічного управління з урахуванням міжнародних стандартів реалізації прав і свобод людини. У рамках такої моделі необхідно забезпечити максимальну участь громадськості у спостереженні та контролі за

діяльністю влади, що є важливим інструментом профілактики, врегулювання та подолання негативних наслідків конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Публічне управління розглядається як сукупність об'єднаних в одну систему органів виконавчої влади, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів делегованих повноважень, які призначені для реалізації владних управлінських функцій. Публічне управління є комплексним поняттям, у межах якого можуть бути об'єднані такі види управлінської діяльності: державне управління, самоврядне (муниципальне) управління, управління, яке здійснюється суб'єктами делегованих повноважень [11, с. 75].

Конституція та закони України встановлюють певні правила поведінки для посадових і службових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, зокрема обмеження щодо недопустимості вчинення дій або прийняття рішень посадовцем в умовах наявності конфлікту інтересів. Закріплення таких обмежень на законодавчому рівні є обґрунтованим, адже деякі приватні інтереси або види діяльності згаданих осіб поза межами їхньої служби об'єктивно можуть призвести до ситуації, несумісної з належним виконанням ними посадових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів. У зв'язку із цим держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або забезпечують його врегулювання у разі виникнення.

Законодавче нормативне закріплення поняття конфлікту інтересів міститься у Законі України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII «Про запобігання корупції» [7], який визначає поняття приватного інтересу, конфлікту інтересів (потенційного та реального), встановлює механізм і порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Приватний інтерес законодавець визначає як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Потенційний конфлікт інтересів – наявність в 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.

Реальний конфлікт інтересів – це 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.

Розділом V (ст. ст. 28–36) Закону № 1700-VII визначено правові та організаційні механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, види заходів його врегулювання, алгоритм дій посадової особи, керівника відповідного органу у разі виникнення або наявності конфлікту інтересів, особливості його врегулювання щодо окремих категорій осіб. Указані норми Закону спрямовані на недопущення прийняття службовою особою рішення, вчинення або невчинення нею дій за наявності приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої функції, або наявності суперечностей між її приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає або може вплинути на об'єктивність чи неупередженість у прийнятті рішення, вчиненні (невчиненні) певної дії, або запровадження, у разі неможливості повного чи часткового усунення особи від виконання повноважень, зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняттям рішень.

Статтею 21 Закону окреслюються питання участі громадськості в заходах щодо запобігання корупції як одного з елементів антикорупційної політики держави. Встановлюється право громадських об'єднань, їхніх членів або уповноважених представників, а також окремих громадян: повідомляти, зокрема, про виявлені факти вчинення корупційних або пов'язаних із корупцією правопорушень, про реальний, потенційний конфлікт інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, громадськості, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, у яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів; право запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; проводити, замовляти

проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах із питань запобігання корупції; вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; здійснювати інші не заборонені законом заходи щодо запобігання корупції. Закріплено заборону у відмові громадському об'єднанню, фізичній, юридичній особі в наданні доступу до інформації стосовно компетенції суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання корупції, а також стосовно основних напрямів їхньої діяльності. Законопроекти та проекти інших нормативно-правових актів, що передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, а також делегування повноважень державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування, для їх громадського обговорення мають бути розміщені на офіційних веб-сайтах відповідних органів невідкладно, але не пізніше ніж за 20 робочих днів до дня їх розгляду для прийняття. Державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, органи місцевого самоврядування узагальнюють результати громадського обговорення таких законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів і оприлюднюють їх на своїх офіційних веб-сайтах.

Висновки і пропозиції. Отже, участь громадськості у перевірці або спостереженні для перевірки та контролю діяльності суб'єктів публічного управління за додержанням вимог законодавства, зокрема щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, попередження або припинення їх протиправних дій, рішень чи бездіяльності, є одним із способів безпосередньої реалізації влади народом. Держава має створити приватним особам, громадським

об'єднанням або їхнім членам необхідні можливості для реалізації наданих їм повноважень, насамперед у взаємовідносинах останніх із державою, забезпечивши у сфері діяльності суб'єктів публічної влади принцип прозорості її функціонування, за яким жодна сфера функціонування суб'єктів публічної влади не може бути вилучена з-під спостереження та контролю громадськості.

Спостереження громадськістю в межах системи публічно-правових відносин виключає можливість досягнення (реалізації) її суб'єктами власних (приватних) цілей. Головною метою участі громадськості в реалізації публічної влади є підвищення ефективності функціонування суб'єктів публічної влади, сприяння формуванню в Україні громадянського суспільства. Участь громадськості у спостереженні та контролі за діяльністю суб'єктів публічної влади дозволить реалізацію таких завдань: забезпечення законності в діяльності суб'єктів публічного управління; недопущення вчинення дій та прийняття рішень посадовою особою в умовах реального або потенційного конфлікту інтересів; сприяння зниженню рівня корупції у сфері публічного управління; попередження або усунення порушень вимог закону; підвищення рівня прозорості (відкритості) публічного управління; забезпечення повної реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб; забезпечення реалізації публічного інтересу в діях та рішеннях суб'єктів публічного управління; підвищення рівня індивідуальної і суспільної самосвідомості; забезпечення реалізації юридичної відповідальності суб'єктів публічного управління.

До функцій громадськості щодо профілактики та запобігання конфлікту інтересів у публічному управлінні належать: оцінка законності в публічному управлінні; недопущення відхилень суб'єктів публічного управління від виконання поставлених перед ними завдань, а в разі появи цих відхилень усунення їхніх негативних наслідків; стеження та спостереження за діяльністю суб'єктів публічного управління для встановлення наявності приватного інтересу у вирішенні конкретного питання; інформування громадськості про стан справ у сфері публічного управління, його ефективність, перспективи розвитку; ужиття заходів правового характеру з виявлення і припинення зловживань та порушень чинного законодавства України, законних прав та свобод людини і громадянина з боку

органів публічного управління та їх посадових осіб; підвищення ефективності та результативності публічного управління.

Принципами участі громадськості у профілактиці та запобіганні конфлікту інтересів у публічному управлінні, крім загальних принципів демократичного суспільства, є такі: універсальності (контроль має охоплювати всі сфери публічного управління); систематичності (проводиться не одноразово, час від часу, а за певною схемою, постійно); безсторонності, об'єктивності (здійснення незацікавленими особами); реальності (забезпечується наявністю необхідної кваліфікації представників громадськості); дієвості, результативності (передбачає швидке реагування на виявлені порушення); гласності, прозорості.

Для посилення ефективності та дієвості участі громадськості у профілактиці та подоланні конфлікту інтересів у публічному управлінні доцільно розширити перелік видів звернень приватних осіб, які закріплено у Законі України «Про звернення громадян» [8], зокрема доповнити перелік оскаржуваних рішень, дій (бездіяльності) такими, що прийняті (вчинені) в умовах конфлікту інтересів; запровадити відповідальність посадових і службових осіб суб'єктів публічного управління за порушення встановленої цим Законом процедури врегулювання конфлікту інтересів за зверненнями громадян та їх об'єднань.

Список використаної літератури:

1. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев, 1979. 150 с.
2. Барабаш Ю.Д., Павшук К.М. Сутність громадського контролю в Україні. Правничий часопис Донецького університету. 2010. № 1. С. 168–175.
3. Волянський П.Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726>.
4. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Київ: НІСД, 2013. 57 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluhs-06511.pdf.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
6. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 32. Ст. 314. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
7. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
8. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади в Україні: організація та проведення: практ. посібник / О.В. Літвінов, О.В. Тинкован, Н.М. Літвінова та ін. ; за заг. ред. О.В. Літвінова. Донецьк: Моноліт, 2010. 180 с.
10. Сківський І.О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса-плюс, 2013. 428 с.
11. Сківський І.О. Громадський контроль у публічному управлінні: теоретико-правові та практико-логічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 354 с.

Голяшкіна Е. А. Участие общественности в профилактике и преодолении конфликта интересов в публичном управлении

В статье рассмотрена роль общественности в профилактике и преодолении конфликта интересов в публичном управлении. Определено содержание, задачи, функции и принципы участия общественности в урегулировании конфликта интересов в деятельности органов публичной власти.

Ключевые слова: конфликт интересов, личный интерес, должностное лицо, публичное управление, общественность.

Holiashkina O. A. Public participation in prophylaxis and overcoming the conflict of interest in public administration

In this article showed role of public in prophylaxis and overcoming the conflict of interest in public administration. In addition to this, here are defined content, tasks, functions and principles of public participation in resolve a conflict of interest in public administration.

Key words: conflict of interest, private interest, public officer, public administration, public.