



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ
www.parlament.org.ua

Ярослав Юрчишин, Уляна Полтавець



Пропозиції до політики щодо конфлікту інтересів народних депутатів України

Вересень 2017

Підготовка аналітичних матеріалів є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітного, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на www.radaprogram.org

Думки, викладені в цій публікації, є виключною відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Лабораторія законодавчих ініціатив

**Пропозиції до політики
щодо конфлікту інтересів
народних депутатів України**

Автори:

Ярослав Юрчишин, Уляна Полтавець

ВЕРЕСЕНЬ, 2017

АНОТАЦІЯ

У цьому документі проаналізовано явище конфлікту інтересів в українському парламенті та запропоновано можливі варіанти управління конфліктами інтересів та розробки політики щодо конфлікту інтересів. В результаті проведеного аналізу виявлено, що 9% депутатів мають ознаки наявності конфлікту інтересів. Проте, розпорошеність законодавства, відсутність цілісної політики щодо конфлікту інтересів, недостатність санкцій та інертність контролюючих органів не дозволяють не тільки розв'язати існуючі, але й попередити потенційні конфлікти інтересів. Природа представницької функції парламентаря передбачає наявність певних конфліктів інтересів, тому надзвичайно важливо попереджувати конфлікти інтересів та забезпечити невідворотність покарання за порушення існуючих норм та заходів щодо конфлікту інтересів за допомоги цілісної політики щодо конфлікту інтересів.

ABSTRACT

This document analyses the phenomenon of conflict of interest in the Ukrainian parliament and proposes possible ways of managing conflicts of interest and introducing a policy on conflict of interests. As a result of the analysis, it was found that 9% of MPs have signs of a conflict of interest. However, the scatteredness of legislation, the lack of a coherent policy on conflict of interest, insufficient sanctions and the inertia of controlling bodies do not allow to resolve the resolution of existing conflicts as well as prevent potential conflicts of interest. The nature of the parliamentary representative function implies the existence of certain conflicts of interest, so it is extremely important to prevent conflicts of interest and to ensure the inevitability of punishment for violating existing norms and measures through the use of a comprehensive conflict of interest policy.

Зміст

Анотація	2
ВСТУП	4
I. КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ	6
II. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ	12
III. ПОЛІТИКА ЩОДО КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ ІНТЕРЕСІВ	21
IV. ВАРИАНТИ ПОЛІТИКИ ЩОДО КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ	25
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	30
ДОДАТОК 1. Законодавство України в сфері конфлікту інтересів Закон України «Про запобігання корупції»	32

ВСТУП

Роль парламенту в боротьбі з корупцією не зводиться лише до ухвалення антикорупційних законів. Демократичний парламент мусить, насамперед, сам слідувати власним нормам відкритості та прозорості. Безумовно, основною перепорою в дотриманні цих принципів є конфлікт інтересів депутатів. У консультаціях, проведених Лабораторією законодавчих ініціатив влітку 2016 року з десятима народними депутатами України, більшість назвали конфлікт інтересів основною передумовою виникнення корупції. Прикладів, коли представник певної індустрії є членом або очолює профільний парламентський комітет, в українській практиці багато. Так, зокрема, Голова Комітету з питань транспорту володіє компанією, що постачає запчастини для Укрзалізниці, на що неодноразово вказували народний депутат Сергій Лещенко та Міністр інфраструктури Іван Омелян (Міністр інфраструктури звинуватив Ярослава Дубневича в конфлікті інтересів, 2017; Лещенко розповів про конфлікт інтересів Дубневича, 2017). Відомі також спроби бізнесу приховано впливати на рішення Верховної Ради, що в умовах відсутності законодавства про лобізм викликає якнайменше підозру, адже конфлікт інтересів, навіть якщо він лише сприймається як такий, несе загрозу легітимності парламенту та народних обранців.

Хоча конфлікт інтересів є безперечно негативним явищем, із його визначенням, особливо коли це стосується парламентарів, виникають певні труднощі. Сама природа представницької функції парламентаря передбачає, що депутат приходиться у парламент просувати інтереси певної групи – своїх виборців. Тому межа між виконанням свого прямого обов'язку та справжнім конфліктом інтересів дуже розмита. Коли говорять про конфлікт інтересів, передусім мають на увазі конфлікт приватного та публічного інтересів. Однак різні групи можуть мати різні інтереси, але всі вони вважають, що діють на благо публічного інтересу. Тому представляючи ту чи іншу групу інтересів, парламентарі можуть не усвідомлювати потенційний конфлікт інтересів.

Конфлікт інтересів виникає, коли посадова особа піддається впливу особистих вигод, виконуючи свої обов'язки (Gyimah-Boadi, 1999). В американському законодавстві конфлікт інтересів обмежений ситуацією, в якій чиновник веде свої справи в спосіб, який конфліктує з його приватними економічними інтересами (House Ethics Manual, 2008).

Отже, певні конфлікти інтересів зумовлені особливостями представницької демократії. З іншого боку, в момент отримання чиновником матеріальної або нематеріальної вигоди від результатів виконання своїх обов'язків виникає корупція. Баланс між цими двома крайнощами мають утримувати жорсткі правила гри.

Важливо зазначити, що конфлікт інтересів сам по собі не є корупцією. Але якщо конфлікт між приватним інтересом та публічними обов'язками посадової особи вчасно не вирішено, результатом може стати корупційний злочин. Таким чином, ситуацію, в якій посадова особа використала своє службове становище заради приватного інтересу, можна кваліфікувати як зловживання службовим становищем або корупцію, радше ніж конфлікт інтересів.

Крім того, конфлікт інтересів може бути відстрочений. В США великою проблемою наразі є фінансування виборчих кампаній, коли походження коштів важко відслідкувати, а суми стають настільки великими, що виникає питання: що ж спонсори отримують взамін? За мільйонних пожертв на користь кампаній можна очікувати, що спонсор може маніпулювати обраним посадовцем.

Проте довести використання депутатом ситуації, в якій наявний конфлікт інтересів, на користь свого приватного інтересу чи інтересу третьої сторони надзвичайно важко. Адже існує безліч факторів, що можуть вплинути на голосування депутатом за ту чи іншу законодавчу ініціативу. Тому надзвичайно важливо попереджувати потенційні конфлікти інтересів та забезпечити невідворотність покарання за порушення цих попереджувальних заходів.

Окремої уваги заслуговує питання лобіювання в парламенті. Принцип «обертювих дверей» (revolving door policy), переміщення між роллю законодавця або регулятора та галуззю, на яку впливає законодавство або регулювання, часто залишає лазівки для прихованого лобізму в умовах відсутності законодавства про лобізм.

Існують різні підходи до управління конфліктами інтересів. Одним з головних методів боротьби з негативними наслідками виникнення конфлікту інтересів є, звичайно, його розкриття. Розкриття конфлікту інтересів не вирішує сам конфлікт, однак надає необхідні знання для визначення наступних кроків для усунення цього конфлікту. Такі кроки можуть варіюватися від усунення від діяльності до складення повноважень або, якщо виявлено акт корупції, кримінальних проваджень.

Проте в умовах швидкого розвитку публічного сектору, сучасних трендів до злиття функцій держави з приватними ініціативами, публічно-приватного партнерства повністю уникнути конфлікту інтересів неможливо. Тому важливо віднайти баланс між своєчасним реагуванням на виникнення конфліктів інтересів, розумінням їхньої небезпеки та функціонуванням системи їх швидкого розв'язання.

I. КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ

Незважаючи на поширеність термінів «непотизм» та «кумівство», конфлікт інтересів, явище, яке, по суті, розкриває ці терміни, в українському парламенті не є пріоритетом на порядку денному парламентської реформи та боротьби з корупцією. Водночас наявність конфлікту інтересів у народних депутатів є першопочатковим джерелом виникнення корупції. Електронні декларації народних депутатів дозволяють слідкувати за можливими конфліктами інтересів, однак в умовах відсутності покарання відкритість даних не може бути єдиним шляхом управління конфліктами інтересів.

В Україні конфлікт інтересів є достатньо розробленою темою на рівні законодавства, а система електронного декларування є новацією на рівні найбільш розвинених країнах світу. Однак недостатність санкцій, а також відсутність комплексного підходу до управління конфліктами інтересу є причинами зловживання депутатами своїми приватними інтересами.

Законодавчі рамки конфлікту інтересів

Поняття «конфлікт інтересів» в українському законодавстві використовується в основному в контексті боротьби з корупцією. Згадки про конфлікт інтересів є досить розрізненими та подекуди суперечливими. Таким чином, єдина державна політика щодо конфлікту інтересів наразі відсутня.

Конфлікт інтересів народних депутатів України визначено низкою нормативних актів: Законом України «Про запобігання корупції», Кодексом України про адміністративні правопорушення, Регламентом Верховної Ради України.

Найбільш всеохопно конфлікт інтересів розглядається в Законі «Про запобігання корупції». Однією з переваг Закону є розрізнення між реальним та потенційним конфліктами інтересів. Згідно з Законом, потенційний конфлікт інтересів – це наявність у особи 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. Реальним конфліктом інтересів є 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. Наприклад, в Австралії, Німеччині та Норвегії не існує законодавчого визначення конфлікту інтересів як такого.

З одного боку, це додає певної визначеності щодо ситуацій, які можна описати як конфлікт інтересів. Однак, з іншого боку, це також накладає певні обмеження з огляду на той факт, що конфлікт інтересів не є однозначним явищем. Закон не визначає поняття «видимий конфлікт інтересів», котрий існує, коли видається, що приватний інтерес посадової особи може неоднозначно впливати на виконання ним своїх функцій, однак насправді це не так.

Ключовим гравцем у питанні моніторингу конфлікту інтересів є Національне

агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Закон покладає відповідальність за запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на НАЗК. Таким чином, НАЗК мусить здійснювати моніторинг та контроль наявності конфлікту інтересів у депутатів та відповідно реагувати. У НАЗК існує Департамент моніторингу дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції, який здійснює моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, отримання подарунків, дотримання обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів; виявляє порушення та ініціює службове розслідування; вживає заходів щодо притягнення до відповідальності; готує матеріали щодо звернення до суду; розглядає запити та звернення від народних депутатів та третіх осіб. НАЗК також послуговується рекомендаціями ОЕСР у сфері конфлікту інтересів та розробило методичний посібник для визначення конфлікту інтересів, що містить тести, запропоновані ОЕСР. Згідно зі звітом про діяльність НАЗК за 2016 рік, надійшло 456 повідомлень про правопорушення, пов'язані з корупцією, за якими було розпочато 234 перевірки, надано 508 роз'яснень про наявність/відсутність реального конфлікту інтересів та порядок дій щодо його врегулювання, завершено 55 перевірок щодо можливих порушень Закону України «Про запобігання корупції» у зв'язку із самостійним врегулюванням конфлікту інтересів або відсутністю складу адміністративного правопорушення, направлено 23 вимоги про усунення порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, 12 з яких врегульовано.

Статтею 25 Закону України «Про запобігання корупції» обмежується сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності. Так, депутатам забороняється займатися іншою оплачуваною діяльністю, зокрема підприємницькою. Згідно зі ст. 167 Господарського кодексу України, володіння корпоративними правами не вважається підприємництвом. Проте стаття 36 Закону «Про запобігання корупції» обмежує право народних депутатів на володіння корпоративними правами. Депутати зобов'язані протягом 30 днів після обрання на посаду передати в управління іншій особі підприємства та корпоративні права, які перебувають у їхній власності. Такі права не можуть передаватися на користь членів сім'ї. Законом передбачено порядок передачі прав.

Стаття 28 Закону описує механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що відповідає кращим міжнародним практикам. Передусім депутат мусить повідомити про наявність конфлікту НАЗК, яке має роз'яснити порядок дій щодо врегулювання конфлікту. Перелік заходів, що можуть бути вжиті для врегулювання конфлікту, включає усунення від прийняття рішення та звільнення. Також пропонується позбавитися відповідного приватного інтересу. Депутати, в яких є реальний конфлікт інтересів, не мають права брати участь у прийнятті рішень Верховною Радою. Правила врегулювання конфлікту інтересів народних депутатів України, згідно з Законом, мають регулюватися Законом про статус народного депутата, однак останній не містить згадок про конфлікт інтересів.

Водночас Закон про запобігання корупції не передбачає санкцій за неповідомлення про конфлікт інтересів або використання своєї посади для

приватного інтересу. Кодекс України про адміністративні правопорушення накладає відповідальність за сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності як штраф від трьохсот до п'ятисот неоподаткованих мінімумів доходів громадян з конфіскацією доходу від підприємницької діяльності. Однак враховуючи, що наявність корпоративних прав не є підприємницькою діяльністю, а контроль за передачею корпоративних прав здійснюється спорадично, відповідальність за ведення депутатами бізнесу фактично відсутня. Кодекс також передбачає накладення штрафу за неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів. Дещо суворіші санкції за подання завідомо недостовірних відомостей у декларації – позбавлення волі до двох років згідно з Кримінальним кодексом України.

Конфлікт інтересів також регулюється Регламентом Верховної Ради України. Народний депутат, що має конфлікт інтересів, повинен публічно оголосити про це на пленарному засіданні, після чого може взяти участь у обговоренні питань. Депутат також може голосувати під час розгляду питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання.

Проте Регламент не розглядає виникнення конфлікту інтересів в комітетах Верховної Ради та під час комітетських голосувань. Існує лише норма про неможливість обрання депутата з конфліктом до складу тимчасової спеціальної або слідчої комісії. Таким чином, немає обмежень щодо участі депутатів з конфліктом інтересів у відповідних комітетах або голосування ними під час засідань комітетів щодо питань, щодо яких у них наявний конфлікт.

Нарешті, законодавством України не визначається поняття «лобіювання». За останні роки було кілька законодавчих ініціатив у сфері лобізму, однак жодна з них не потрапила на розгляд Верховною Радою.

Конфлікт інтересів серед народних депутатів України

Незважаючи на визначення конфлікту інтересів у законодавстві, довести його наявність важко. Покарання за наявність приватного інтересу чи його використання не є в компетенції суду, а самого органу, і вирішується Верховною Радою внутрішньо. Наразі певні повноваження покладені на Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України (наприклад, позбавлення депутатів мандату). Однак вже три роки комітет не має голови, а його рішення часто піддаються суспільній критиці за недовіру або ж заангажованість (Холодницький звинувачує регламентний комітет ВР в узурпації влади через ситуацію з Дейдеем, 2017). Бездіяльність відповідальних органів Верховної Ради також підсилюється відсутністю системи внутрішніх нормативних актів для врегулювання конфлікту інтересів. Наразі питання конфлікту інтересів належить радше до поля етичних питань і, отже, не отримує належної уваги.

Водночас депутати активно користуються відсутністю покарання за наявність та використання приватного інтересу. Згідно з проведеним аналізом електронних декларацій 422 народних депутатів України 8 скликання за 2016 рік, 131 депутат (31%) володіє корпоративними правами, а 108 депутатів (25,6%) є кінцевими бенефіціарами юридичних осіб (Рис. 1). При цьому можна зробити припущення,

що багато депутатів не вказали у своїх деклараціях деякі бізнес-активи.

Така тенденція безсумнівно надає підстави для занепокоєння, адже наявність будь-якого бізнесу в депутата, навіть якщо депутат не є членом профільного для цього бізнесу комітету, може вплинути на процес ухвалення рішень під час голосувань та може становити потенційний конфлікт інтересів.

Водночас аналіз виявив наявність конфлікту інтересів у 38 депутатів, з них двоє – голови комітетів (Голова Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я та Голова Комітету Верховної Ради України з питань транспорту). Наявність конфлікту визначається володінням корпоративними або бенефіціарними правами підприємств, види діяльності яких перебувають в полі відповідальності профільних комітетів. Для виявлення реального конфлікту інтересів доцільно було б додатково проаналізувати голосування визначених депутатів за відповідні законодавчі ініціативи.

Рекордсменами з наявності приватних інтересів, пов'язаних з діяльністю комітету, є члени аграрного комітету (20 депутатів) та комітету з питань будівництва, містобудування і житлово-комунального господарства (7 депутатів). Також конфлікт інтересів виявлено в комітеті з питань промислової політики та підприємництва, комітеті з питань охорони здоров'я.

Рис. 1. Розподіл приватних інтересів в українському парламенті



При цьому деякі підприємства можуть належати членам сім'ї, а не самим депутатам, що в будь-якому разі суперечить нормам Закону України «Про запобігання корупції»: права не можуть бути передані на користь членів сім'ї. 63,2% депутатів, в яких виявлено конфлікт інтересів, самі володіють корпоративними правами, тоді як решта – через дружин, чоловіків та близьких родичів. Згідно з українським законодавством депутати зобов'язані передати в управління свої підприємства третім особам. Однак лише 3 зі 131 депутата, котрі володіють корпоративними правами, зазначили, що підприємства передано в управління. Найбільше компаній, в яких народний депутат є бенефіціаром, у Вадима Новинського.

Наявність у народних депутатів корпоративних прав або перебування в бенефіціарах компаній, діяльність яких прямо пов'язана з питаннями у віданні комітетів, членами яких є ці депутати, і є потенційним чи реальним конфліктом інтересів, що потребує додаткового розслідування відповідними органами та накладення потрібних санкцій.

Проте ні регламентний комітет, ні НАЗК не вживає необхідних заходів не тільки для уникнення, але й для усунення наявного конфлікту інтересів. Самі ж депутати користуються своїм становищем та безкарністю, беручи участь у голосуваннях щодо питань, в яких мають прямі інтереси. Єдиний відомий випадок оголошення про наявність конфлікту інтересів згідно з Регламентом – неголосування Іриною Луценко за призначення її чоловіка Юрія Луценка на посаду Генерального прокурора.

Крім того, декларації деяких депутатів прямо вказують на сумісництво, що підпадає під норми Закону про запобігання корупції. Так, один з депутатів вказав членство в наглядових радах, оплачуване і неоплачуване, та в трьох підприємствах, що мають на меті отримання прибутку. Також виникає питання, скільки депутатів не вказали в деклараціях роботу за сумісництвом, щоб уникнути конфіскації прибутку. Наприклад, зі сторонніх джерел стало відомо про отримання прибутку одним з депутатів на підприємстві, що опублікувало річний звіт, в якому міститься його прізвище, однак депутат не повідомив про це в декларації (Нардеп Жеваго не задекларував «швейцарську» пенсію та британську зарплату, 2017). Подання напевне недостовірних відомостей у декларації тягне за собою кримінальну відповідальність (позбавлення волі до двох років).

Ще однією проблемою є прихований лобізм у парламенті, лобіювання коли законодавці отримують певну вигоду, зазвичай матеріальну, за голосування чи неголосування за певні законодавчі ініціативи. Інколи в парламент «заходять» цілі групи депутатів, що представляють інтереси того чи іншого впливового актора (олігарха, бізнесмена, бізнес-групи тощо). В умовах відсутності дієвої коаліції «торгівля» голосами депутатів набуває особливої популярності для просування тих чи інших законопроектів.

Численні експертні круглі столи та громадські обговорення, що відбуваються у Верховній Раді, часто мають формальний характер. Випадки запрошення експертів на ці заходи та залучення громадськості є достатньо спорадичними. У 2016 році Програмою USAID «РАДА» було розроблено Електронний реєстр громадських об'єднань для комітетів Верховної Ради, де громадські організації можуть зареєструватися та бути долученими до діяльності комітетів. Це надає

можливість підходити до залучення заінтересованих сторін більш організовано, відкрито та прозоро. Проте наразі базою користуються лише 10 комітетів, а зареєстровано біля 90 організацій, що проходять перевірку під час реєстрації. Наразі ж 235 депутатів (55,7%) є членами або перебувають в органах управління різних громадських організацій, походження та діяльність яких важко перевірити.

Враховуючи неперіоритетність питання конфлікту інтересів для парламентської реформи та антикорупційних ініціатив, ця тема наразі належить до сфери парламентської етики. У 2016 році за підтримки низки громадських та міжнародних організацій в парламенті було розпочато підготовку Кодексу парламентської етики. В рамках консультацій, проведених з народними депутатами, було з'ясовано, що найбільшими етичними проблемами в українському парламенті є конфлікт інтересів та прихований лобізм. І хоча процес розробки Кодексу дещо просунувся вперед, його прийняття з включенням санкційної частини за порушення норм щодо конфлікту інтересів видається примарним. Тут визначальними є ролі регламентного комітету та Голови Верховної Ради. Де-факто зараз регламентний комітет є уповноваженим у питаннях конфлікту інтересів у самому парламенті. Однак до комітету не надходить звернень щодо виникнення конфлікту інтересів, хоча Закон про запобігання корупції передбачає повідомлення третіми особами про виникнення конфлікту інтересів (пункт 2 ст. 35). Відповідно виникає питання, чи спроможний комітет справлятися з такими питаннями, адже зазвичай він формується за залишковим принципом, що негативно впливає на рівень його експертності, і чи є доцільним перенести ці функції на інший комітет (наприклад, з питань запобігання та протидії корупції) або спеціально створену комісію.

II. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Міжнародна практика регулювання конфлікту інтересів свідчить, що основною запорукою його успіху є системність та всеохопність. Важливо використовувати внутрішньопарламентські інструменти регулювання та управління конфліктами інтересів, щоб більшість суперечностей не виходили за межі парламенту і не шкодили його репутації.

Водночас надзвичайно важливою є індивідуальна відповідальність депутата за попередження конфлікту інтересів. У цьому допомагають такі інструменти, як декларування активів та реєстри інтересів.

Не менш актуальним для сучасного парламентаризму є питання лобювання. Ефективне регулювання лобювання дозволяє зводити його негативні сторони до мінімуму та використовувати лобістів як надавачів зворотного зв'язку.

У більшості європейських країн конфлікт інтересів врегульовано на рівні первинного та вторинного законодавства. Загалом основні принципи та правила включені в законах про публічну або державну службу або державне управління. В деяких країнах такі принципи задекларовані навіть на рівні конституції (зобов'язуючи посадових осіб служити виключно публічному інтересу).

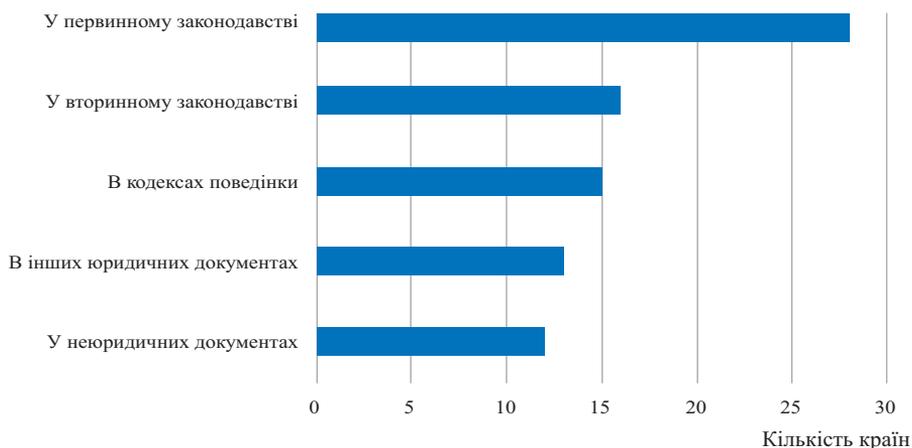
Водночас усе більша кількість країн застосовують окремі закони та інші нормативно-правові акти для регулювання конфлікту інтересів. Зокрема, йдеться про закони про конфлікт інтересів, закони про лобювання, кодекси парламентської етики (Рис. 2). Інколи норми про конфлікт інтересів містяться в законах про запобігання корупції (як-от, в Україні).

Широкого використання в зарубіжних країнах набирає принцип винятковості для посадових осіб найвищого рівня, до яких належать і парламентарі, що передбачає окремі правила для цих категорій посад. Наприклад, у Португалії таким особам забороняється займатися будь-якою іншою професійною діяльністю, навіть без винагороди, входить до керівних органів будь-яких комерційних організацій.

В Австралії парламентарі мусять здавати письмові заяви з інформацією про приватні інтереси та інтереси найближчих родичів. У Фінляндії посадові особи декларують свої приватні інтереси. В Польщі декларуються активи.

Українах Центральної та Східної Європи, наприклад в Польщі, особливий акцент роблять на видимі конфлікти інтересів. В умовах молодого парламентаризму та недостатньої довіри до інститутів представницької демократії особливо важливо зважати на репутацію парламенту та парламентарів.

Рис. 2. В яких документах зафіксовано принципи та правила уникнення конфлікту інтересів? (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)



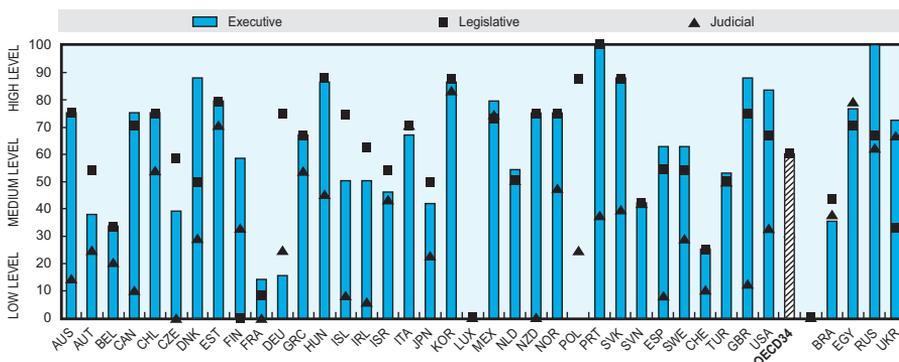
Серед інструментів розв'язання ситуацій конфлікту інтересів є такі: передача грошових інтересів у сліпі трасти, підвищена прозорість ухвалення рішень, передача повноважень, складення повноважень, обмеження або відмова від особистого інтересу, відмова від подарунків (Рис. 3).

Рівень розкриття приватних інтересів серед депутатів парламентів є достатньо високим, на відміну від, наприклад, сугдівської гілки (Рис. 4).

Рис. 3. Які заходи використовуються для вирішення ситуацій конфлікту інтересів? (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)

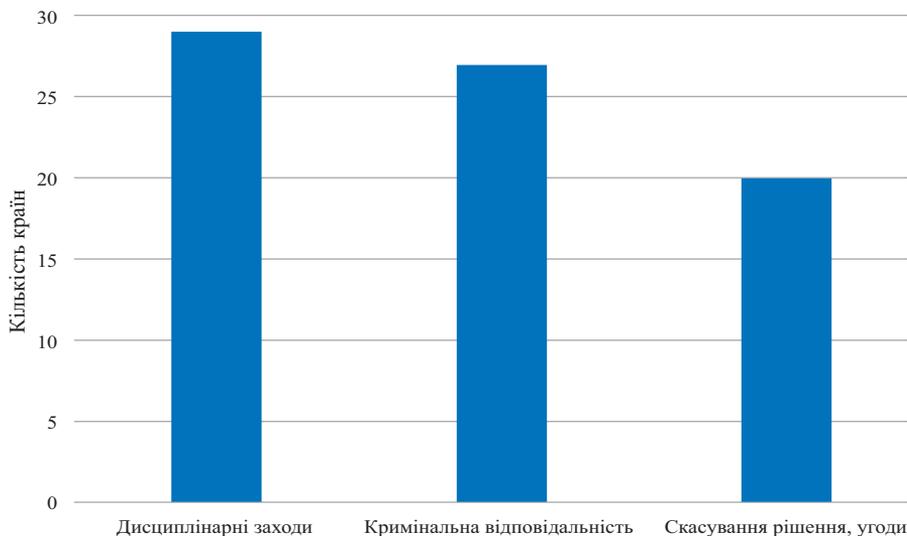


Рис. 4. Рівень розкриття приватних інтересів та їхня публічна доступність по країнах (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)



Що ж до санкцій, які застосовуються до тих, хто порушив норми щодо конфлікту інтересів, найширше використовуються дисциплінарні заходи (рис. 5).

Рис. 5. Які санкції за порушення політики конфлікту інтересів? (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)



США

Маючи достатньо системну політику щодо конфлікту інтересів, кожен випадок виявлення конфлікту інтересів або попередження його виникнення розглядається індивідуально та окремо. Це пояснюється намаганням дотриматись прав та

свобод парламентарів як громадян та гарантувати громадам парламентарів гідне представлення інтересів.

Конфлікт інтересів у американському парламенті регулюється, насамперед, Комітетом з питань етики Палати представників та Спеціальним комітетом з питань етики Сенату. Обидві палати Конгресу мають власні правила та регламенти, які окреслюють коло питань, пов'язаних з конфліктами інтересів.

Жоден федеральний закон, нормативний акт чи правило Палати представників не забороняють члену Палати володіти активами, які можуть суперечити чи впливати на виконання службових обов'язків. Однак у 1978 році Конгрес прийняв Закон про етику в уряді, який передбачав щорічне розкриття інформації про фінансування всіх високопоставлених федеральних посадовців, включаючи всіх членів Палати та деяких працівників Палати. Закон про етику в уряді з внесеними в нього поправками передбачає законодавчу базу для розкриття інформації, яка наразі вимагається від членів Палати (House Ethics Manual, 2008).

Положення та правила Палати (зокрема, правило XXIII «Кодекс офіційної поведінки») обмежують доходи із зовнішніх фінансових джерел або регулюють аспекти ділових операцій чи інвестицій членів Палати:

- Члени і співробітники Конгресу не можуть використовувати свої офіційні посади для особистої вигоди;
- Члени не можуть укладати угоди або користуватися вигодами за угодами з США;
- Члени та працівники не повинні займатися будь-яким бізнесом із федеральним урядом, прямо чи опосередковано, що суперечить сумлінному виконанню своїх обов'язків у Конгресі;
- Члени і працівники не можуть отримувати будь-яку компенсацію або накопичувати будь-яку компенсацію на власну користь з будь-якого джерела, якщо її надходження відбудуться внаслідок неправомірного впливу на позицію Конгресу;
- Члени та працівники Палати не можуть отримати вигоду за обставин, які можуть бути витлумачені як вплив на виконання своїх урядових обов'язків;
- Члени та працівники ніколи не повинні використовувати конфіденційну інформацію, отриману під час виконання урядових обов'язків, для приватної вигоди.

Члени Палати представників повинні щорічно розкривати особисті фінансові інтереси, включаючи інвестиції, доходи та зобов'язання. Палата вимагає публічного розкриття фінансів згідно з правилами від 1968 року, а також законом від 1978 року. Пропозиції про відчуження потенційно суперечливих активів та обов'язкове відлучення членів від голосування були відхилені як недоцільні або необґрунтовані (House Ethics Manual, 2008). Це може негативно вплинути на інтереси громад, які представляє обранець. Кожна ситуація має розглядатися окремо, щоб визначити, чи існує реальний конфлікт інтересів.

Водночас Комітет з питань стандартів офіційної поведінки закликає усіх членів «уникати ситуацій, коли навіть можна зробити висновок про неправомірні дії» (Перша сесія Конгресу, 1987). Публічне розкриття активів, фінансових інтересів та інвестицій було визнано як більш пріоритетний метод регулювання можливих конфліктів інтересів, аніж відчуження активів чи неголосування. Комітет з питань

етики розглядає всі запити та скарги, що надходять, та проводить розслідування в разі необхідності.

Правила Сенату також забороняють отримувати вигоду від перебування на посаді:

- Сенатор не може використовувати свою службову посаду для особистої вигоди (Правило Сенату 37.1.);

- Сенатор не може здійснювати будь-яку зовнішню діяльність, яка спричиняє до конфлікту інтересів (Правило Сенату 37.2.).

- Сенатор не може використовувати своє офіційне положення для ухвалення чи відхилення законодавчої ініціативи, якщо його головна мета полягає у поширенні фінансових інтересів посадовця чи члена сім'ї, або фінансових інтересів обмеженого класу, до якого такі особи належать (Правило Сенату 37.4.);

- Сенатор, який звертається з проханням про виділення коштів на певні цілі, повинен надати письмову заяву Голові та старшому члену відповідного комітету про цільове призначення і підтвердити, що ані сенатор, ані найближчі родичі сенатора не мають фінансових інтересів у виділених коштах (Правило Сенату 44);

- Якщо сенатор заробляє більше як 25 тис. дол. та працює понад 90 днів на рік, він не може бути пов'язаним із зовнішнім бізнесом з метою надання професійних послуг (наприклад, послуг консультування, медичних, страхових або юридичних послуг) за винагороду, не може використовувати своє ім'я в бізнесі за винагороду, не може виконувати сторонні професійні обов'язки за винагороду під час робочого дня, але може виконувати їх у вільний від роботи час (Правило Сенату 37.5(a));

Деякі положення щодо конфлікту інтересів передбачають і кримінальну відповідальність:

- Членам Конгресу заборонено отримувати винагороду за представлення третьої сторони в питанні, в якому Сполучені Штати мають інтерес або є стороною. (18 U.S.C. §203);

- Членам Конгресу навіть без винагороди забороняється представляти третю сторону в питанні, в якому США мають свій інтерес або виступають стороною (18 U.S.C. §205).

Також членам Конгресу забороняється отримувати гонорари за виступи, статті та промови. Крім того, після закінчення повноважень сенаторам забороняється займатися лобістською діяльністю або виступати в Сенаті впродовж двох років.

Зазвичай регулювання конфлікту інтересів виникає як реакція на певні публічні скандали. Може здаватися, що маючи просунуте законодавство в області парламентської етики та лобізму, американська система не стикається з проблемами конфлікту інтересів. Однак варто лише згадати найсвіжіший приклад обрання Дональда Трампа, який володіє багатьма бізнесами, на посаду президента США. Питання наявності конфлікту інтересів на такій високій посаді було винесено в публічну площину та набуває все більшого розголосу, вимагаючи реагування. І хоча історія поки що не завершена, вже можна сказати, що певні висновки будуть зроблені на майбутнє (Why Donald Trump's potential conflicts of interest are so important, 2017).

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

Європейський Союз

В ЄС потреба приділити особливу увагу конфлікту інтересів, як і в багатьох випадках, виникла внаслідок великого скандалу. У 2011 році Бюро Європейської Комісії з боротьби з шахрайством (OLAF) розпочало офіційне розслідування щодо корупції проти чотирьох членів Європарламенту після того, як у статті The Sunday Times було заявлено, що вони намагалися впливати на законодавство ЄС в обмін на гроші (Journalistic spoof traps MEPs in bribery affair, 2011). У результаті розслідування три депутати були засуджені до ув'язнення, а Парламент ухвалив новий Кодекс поведінки для депутатів Європарламенту, який мав на меті забезпечити чіткі правила щодо того, як управляти конфліктами інтересів та оголошувати про свої фінансові інтереси. Тодішній президент Європарламенту Єжи Бузек назвав Кодекс «сильним захистом від неетичної поведінки» (Parliament group leaders endorse new Code of Conduct for MEPs, 2011).

Кодекс поведінки Європейського парламенту містить окремий розділ, присвячений конфлікту інтересів (стаття 3). Згідно з Кодексом, конфлікт інтересів існує, коли депутат Європарламенту має особистий інтерес, який може неналежним чином впливати на виконання його обов'язків як члена парламенту. Конфлікт інтересів не існує, якщо депутат отримує вигоду лише як член широкої громадськості або широкого кола осіб.

Будь-який депутат, який вважає, що він чи вона має конфлікт інтересів, повинен негайно вжити необхідних заходів для його вирішення відповідно до принципів та положень цього Кодексу поведінки. Якщо депутат не може вирішити конфлікт інтересів, він письмово повідомляє про це Президента. У випадках невизначеності депутат може звертатися до Консультативного комітету з питань поведінки членів парламенту. Члени повинні розкривати перед виступом або голосуванням на пленарному засіданні або в одному з органів Парламенту або, якщо вони пропонуються в якості доповідача, будь-який реальний або потенційний конфлікт інтересів щодо питання, яке розглядається. Таке розкриття має бути зроблено письмово або усно під час розгляду питання в парламенті.

Однак дієвість Кодексу викликає питання у зв'язку з різною інтерпретацією його положень. Так, Президент Мартін Шульц заявляв, що Кодекс лише змушує європейських парламентарів повідомляти про потенційні конфлікти інтересів, але не вимагає їхнього вирішення (Time has come for the European Parliament to tackle conflicts of interest, 2016).

Польща

Не менш скандальною є історія регулювання конфлікту інтересів у Польщі. У 2009 році були виявлені зв'язки між деякими політиками та великою компанією азартних ігор. Депутатів звинуватили в намаганні внести зміни до податкового режиму в законі про азартні ігри (Tomini, 2015). Цьому також передували інші численні скандали в публічній площині.

У польському законодавстві немає прямих визначень конфлікту інтересів. Однак існує низка регулятивних норм, що стосуються різних проявів цього явища, проте вони розсіяні та суперечливі, що ускладнює їх застосування.

Згідно із Законом про здійснення мандату депутата та сенатора (*Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora*) депутати не повинні займатися діяльністю або приймати пожертви, які могли б підірвати впевненість виборців у здійсненні свого мандата. Їм також забороняється використовувати свої посади депутата або сенатора для додаткової діяльності та, зокрема, при здійсненні підприємницької діяльності. Закон також забороняє членам парламенту вести підприємницьку діяльність особисто або спільно з іншими особами, користуючись державною чи муніципальною власністю, а також бути залученими до такої діяльності як керівна особа або представник.

Польські депутати щорічно подають декларацію своїх активів, а також зобов'язані розкрити в Реєстрі інтересів весь дохід та надходження, що мають цінність. Невиконання цього зобов'язання призводить до відповідальності за регламентом парламенту, а також втрати права на заробітну плату до моменту подання декларації. Депутат або сенатор, який подає неправдиву інформацію або приховує активи в декларації про майно, підпадає під кримінальну відповідальність (ст. 233.1 Кримінального кодексу передбачено до трьох років позбавлення волі).

Декларації є доступними публічно в електронній формі на сайтах Сейму та Сенату. Декларації підлягають перевірці Комітетом з питань етики, податковою службою та Центральним бюро із запобігання корупції.

Конфлікт інтересів під час законодавчого процесу висвітлено в Принципах депутатської етики – кодексі поведінки депутатів. У документі окреслено загальний принцип неупередженості, згідно з яким депутати повинні керуватися публічним інтересом та не повинні використовувати свою позицію для того, щоб отримати будь-яку вигоду для себе або близьких родичів або отримувати вигоду, яка може вплинути на їхню діяльність як депутатів. Відповідно до принципу відкритості, депутат повинен розкривати будь-який вплив приватного інтересу на рішення, в процесі прийняття якого він бере участь. Слід зазначити, що ці правила не застосовуються до senatorів, оскільки верхня палата польського парламенту не має свого етичного кодексу.

У польському парламенті немає окремого органу, який би відповідав за управління конфліктами інтересів. Зазвичай ці обов'язки покладаються на спікерів Сейму та Сенату та Комітет Сейму з питань етики.

Загалом система регулювання конфлікту інтересів у Польщі видається несистемною та спорадичною і нагадує поточну ситуацію в Україні. В Польщі так само існує Закон про запобігання корупції, однак його дія є достатньо

обмеженою. Крім того, виникають питання щодо виконання законів та ухвалених норм. Етичний кодекс хоч і має прямі відсилання до конфлікту інтересів, все ж таки є м'якою силою.

Лобіювання

Найчастіше проблема конфлікту інтересів постає поряд з питаннями лобіювання. Лобіювання є фактом політичного життя більшості розвинених демократій. Лобіювання надає можливість політикам отримувати зворотній зв'язок від заінтересованих сторін та пріоритизувати питання на політичному порядку денному. Прозоре та добросовісне лобіювання може зробити державну політику більш ефективною та всеохопною. Згідно з опитуванням політиків у 20 країнах-членах ЄС 80% респондентів вважають, що етичне та прозоре лобіювання є чинником якісного вироблення політики (Burson-Marsteller et al, 2013).

Проте не можна заперечувати низку негативних характеристик лобіювання: надмірний вплив багатих та впливових еліт, просування приватних інтересів замість суспільного, зловживання публічними інститутами.

Згідно з даними ОЕСР, все більше і більше країн намагаються регулювати сферу лобіювання. Австралія вперше ухвалила Схему реєстрації лобістів у 1983 році, а наразі діє Кодекс поведінки лобістів, ухвалений в 2008 році. В Канаді Акт про реєстрацію лобістів був ухвалений у 1989 році, який у 2008 році став Законом про лобіювання. У Франції в 2013 році Бюро Асамблеї ухвалило нові регулятивні акти, що визначають відносини між членами Асамблеї та представниками груп інтересів.

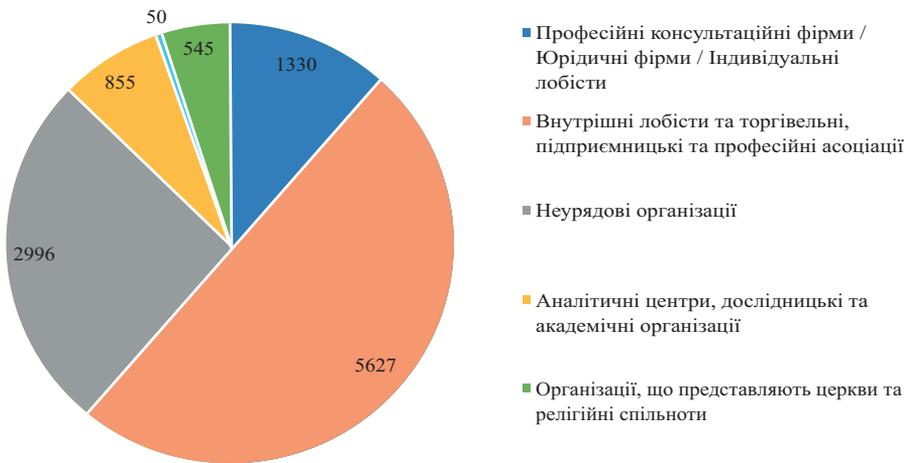
Німеччина вперше врегулювала лобіювання через статтю 73 Регламенту Німецького Бундестагу в 1951 році. В Угорщині у 2006 році було ухвалено Акт про Лобіювання, котрий пізніше був замінений системою управління добросовістю посадовців та лобістів. Польща ухвалила закон про законодавче та регулятивне лобіювання у 2005 році. У Великобританії з 2014 року діє Акт про прозорість лобіювання, позапартійні кампанії та управління профспілками. В США Федеральний акт про регулювання лобіювання 1946 року було замінено на Акт про розкриття лобіювання в 1995 році.

У США спеціальний реєстр лобістів був створений ще в 1946 році. Акт про розкриття лобіювання 1995 року прибрав деякі лазівки, що змусило більшу кількість лобістів зареєструватися в системі. Закон про чесне лідерство та ввів більш потужні санкції за порушення норм. Реєстр є обов'язковим та доступним публічно. Законодавство вимагає систематичного розкриття інформації про лобіювання і є одним з найбільш цілісних в світі, пропонуючи широкий список вимог до лобістів. Розкриття інформації дозволяє лобістам та посадовцям проводити свою діяльність відкрито та в повній відповідності до закону. Правила вказують, скільки лобіст може витратити на конкретні види діяльності і як повідомити про витрати. Лобісти також мусять повідомляти про свої зустрічі з посадовцями.

У результаті вищезгаданого скандалу 2011 року в ЄС, який назвали "cash for laws", того ж року Європейський Парламент та Європейська Комісія запровадили Реєстр прозорості з метою надання громадянам ЄС інформації щодо організацій,

які чинять вплив на процес прийняття рішень в ЄС. Система включає в себе такі види діяльності, як лобіювання, представництво інтересів та адвокацію. Таким чином процедуру реєстрації проходять як консалтингові компанії, що позиціонують себе як лобісти, так і неурядові та релігійні організації, аналітичні центри, юридичні фірми тощо. Реєстрація є добровільною, однак у вересні 2016 року Європейська Комісія, Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу вийшли з пропозицією ухвалити угоду щодо обов'язковості реєстрації лобістів в Реєстр прозорості. Згідно з сайтом Реєстру, станом на 2017 рік він налічує 11403 організації (Рис. 6).

Рис. 6. Структура організацій, зареєстрованих в Реєстрі прозорості ЄС



Джерело: <http://ec.europa.eu/transparencyregister>

Реєстр передусім покликаний відповідати на такі запитання: які інтереси представлені на рівні ЄС, хто представляє ці інтереси, від чийого імені і за які гроші. Список зареєстрованих організацій доступний публічно. Діяльність лобістів регулюється Кодексом поведінки лобістів, який вони зобов'язані підписати під час реєстрації. Через платформу організації також можуть отримати доступ до будівель Європейського Парламенту. Система передбачає надсилання громадянами скарг щодо недоброчесності та порушення Кодексу поведінки.

У більшості країн ОЕСР посадовці, які порушують правила доброчесності лобіювання, зазвичай піддаються дисциплінарним або адміністративним санкціям, як-от штрафи. 45% країн-членів, що регулюють лобіювання, також передбачають кримінальну відповідальність, інколи навіть ув'язнення (Lobbyists, Governments and Public Trust, 2014). Однак жодна країна, окрім Словенії та Японії, не веде статистику щодо кількості посадовців, до яких було вжито санкції.

Дослідження доводять, що регулювання лобіювання в цілому та створення реєстрів лобістів зокрема призводять до зменшення корупції (Holman, Luneburg, 2012).

III. ПОЛІТИКА ЩОДО КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА УПРАВЛІННЯ КОНФЛІКТАМИ ІНТЕРЕСІВ

Коли мова йде про регулювання конфлікту інтересів, насамперед говорять про управління конфліктом інтересів. Занадто суровий підхід до контролю за застосуванням приватних інтересів може суперечити іншим базовим правам осіб або ж перешкоджати доступу компетентних та професійних кандидатів до роботи на публічній службі (Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003). Тому фокус робиться саме на менеджменті конфлікту інтересів.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) розробила комплексні рекомендації до формування політики управління конфліктами інтересів.

Основними елементами такого підходу є:

- Визначення основних рис ситуації, коли виникає реальний, потенційний або видимий конфлікт інтересів;
- Ідентифікація конкретних моментів виникнення конфлікту інтересів;
- Визначення відповідальних осіб за впровадження політики управління конфліктами інтересу та їхньої відданості меті;
- Розуміння та передбачення сфер, які мають високий ризик виникнення конфлікту;
- Розкриття інформації, що стосується приватних інтересів;
- Співпраця із заінтересованими сторонами;
- Оцінка та контроль виконання політики;
- Перепланування та пристосування політики та процедур до конкретних ситуацій та нових фактів політики.

Політика управління конфліктами інтересів не покликана заперечувати існування приватних інтересів. Метою такої політики має бути добросовісність та цілісність публічної служби та усвідомлення необхідності своєчасного виявлення конфлікту інтересів.

Ефективність управління конфліктами інтересів залежить передусім від комплексності та системності заходів, а також від розуміння невідворотності покарання за порушення наявних норм. Саме тому важливо не лише розробити широку законодавчу базу для регулювання конфлікту інтересів, але й відслідковувати їхню появу та вживати необхідні санкції.

За рекомендаціями ОЕСР (Managing Conflict of Interest in Public Sector, 2005) ключовими напрямками політики щодо конфлікту інтересів є:

- Визначення та введення в законодавство поняття конфлікту інтересів;
- Забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності;
- Управління конфліктами інтересів;
- Освіта та інформування щодо конфлікту інтересів;
- Правозастосування та виконання чинних норм.

Визначення поняття конфлікту інтересів

Для розробки ефективної політики та управління конфліктами інтересів необхідно пересвідчитися, що законодавство чітко та однозначно визначає поняття конфлікту інтересів. Основною для визначення є наявність зв'язку трьох елементів: неприйнятність можливості виникнення конфлікту між приватним

інтересом особи та її обов'язком. А отже, визначення конфлікту інтересів також вимагає окремого визначення поняття приватного інтересу та переліку обов'язків депутата.

Відповідальні органи та підрозділи також можуть розробити тести або опитувальники, які допомогли б виявляти потенційні, реальні та видимі конфлікти інтересів. Такі тести можна було б включити в освітні програми, інформаційні семінари та поширювати серед депутатів та працівників відповідальних органів та підрозділів. Ці опитувальники можуть бути корисними і для представників громадянського суспільства та журналістів, що займаються розслідуваннями.

Важливим є також вклучення поняття конфлікту інтересів та дотичних принципів до кодексу парламентської етики. Це дозволяє використовувати внутрішньопарламентські ресурси для регулювання конфліктів, а також виносить конфлікт інтересів у площину етики, а отже, може викликати менший опір серед депутатів. Зазвичай аспекти конфлікту інтересів у кодексі мають включати положення про служіння публічному інтересу, прозорість та підзвітність, добросовісність, легітимність, справедливість, відповідальність, ефективність та результативність тощо. Крім того, кодекс та інші нормативні акти мають містити положення про подарунки депутатам.

Нарешті, визначення поняття конфлікту інтересів та його інкорпорування в законодавство має ґрунтуватись на кращих світових практиках та рекомендаціях міжнародних організацій, як-от ОЕСР (див. рекомендації щодо елементів політики конфлікту інтересів вище).

Забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності

Окрім передбачення принципів прозорості, відкритості та підзвітності в законодавстві та внутрішньопарламентських документах (регламент, кодекс парламентської етики, інші процедурні документи), важливим є також закріплення цих принципів на практиці. Реєстрація приватних інтересів та активів є найважливішим елементом забезпечення прозорості та відкритості, а за умови публічного доступу до цієї інформації суспільство отримує шанс контролювати своїх обранців.

Важливим є застосування санкцій у випадку відмови задекларувати відповідні інтереси та активи. Ці санкції можуть ґрунтуватись від дисциплінарних заходів до кримінальної відповідальності.

Таке декларування має бути обов'язковим за законом, а перевірка відповідності декларацій законодавчим нормам має бути покладена на окремий відповідальний орган. Положення про це можуть бути вписані як у внутрішньопарламентських документах (кодекс парламентської етики), так і в окремих законах (про конфлікт інтересів, про запобігання корупції тощо).

Розкриття правопорушення або корупційної поведінки третіми особами є невід'ємним інструментом боротьби з корупцією. Тому необхідно забезпечити належний захист таким особам на рівні законодавства. Окремими законами ці питання регулюються в США, Австралії, Великобританії, Південній Африці та Кореї. Ці норми можливо також включити в кодекс парламентської етики, закони про запобігання корупції або конфлікт інтересів. Наявність таких законів також зобов'язує відповідні органи реагувати на повідомлення про правопорушення або корупційну поведінку.

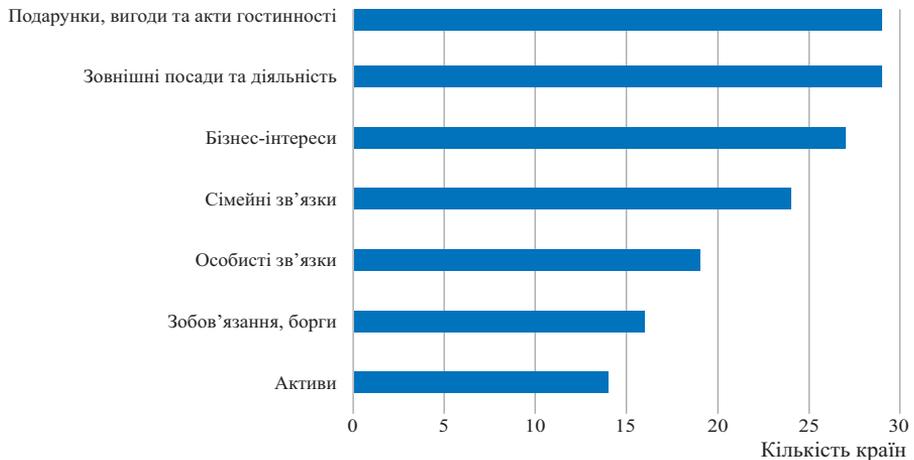
Управління конфліктами інтересів

Першим кроком в управлінні конфліктами інтересів є необхідність визначення їхньої наявності. Для цього використовують тести, опитувальники та контрольні списки. Важливо розрізнати, яким є вид конфлікту інтересів – реальним, потенційним чи видимим. При цьому необхідно залучати самих депутатів, відповідальні органи та підрозділи парламенту.

Для ефективного управління конфліктами інтересів дуже важливо передбачати ті сфери, в яких виникнення конфліктів є найбільш вірогідним. Зазвичай конфлікти з'являються в наступних сферах (Рис. 6):

- суміщення посад;
- ексклюзивна (інсайдерська) інформація;
- заключення контрактів та угод;
- процес прийняття рішень (у випадку депутатів – голосування в комітетах та під час пленарних засідань);
- консультування під час вироблення політики;
- подарунки та інші форми вигоди;
- особисті очікування і можливості та очікування від родини та громади (наприклад, підприємницька діяльність близьких родичів);
- зовнішня діяльність, зокрема підприємництво та перебування у наглядових радах підприємств;
- підприємницька або громадська діяльність після закінчення строку повноважень.

Рис. 7. Діяльність та ситуації з потенційним конфліктом інтересів для посадовців (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)



Важливим елементом управління конфліктами інтересів є чіткий розподіл обов'язків. Необхідно визначити відповідальні органи або підрозділи, а також чітко окреслити процедури, за якими депутат має діяти в разі виникнення конфлікту інтересів.

Освіта та інформування щодо конфлікту інтересів

Чи не найважливішим напрямком політики щодо конфлікту інтересів є належне інформування всіх заінтересованих сторін щодо поняття конфлікту інтересів. Депутати мають знати, в яких ситуаціях вони потрапляють під дію норм про конфлікт інтересів та як діяти в разі виникнення конфлікту. Бізнес та лобісти мають розуміти межі, за які не можна виходити в процесі узгодження позицій. Співробітники відповідальних підрозділів та органів повинні бути належно підготовленими до розв'язання ситуацій конфлікту інтересів.

Розробка тестувань, опитувальників та контрольних списків, як вже згадувалось вище, є невід'ємною частиною підготовки до ситуацій конфлікту інтересів. Такі інструменти мають бути доступні всім заінтересованим сторонам. Вони можуть бути розроблені на основі вже наявних засобів, запропонованих міжнародними організаціями. Кожен пункт тестів, опитувальників та контрольних списків має бути підкріплений відповідними законодавчими нормами та адміністративними процедурами. Крім того, депутати мають самі слідкувати, чи наявний у них конфлікт інтересів, за допомогою самостійного тестування.

Для цього як депутати, так і співробітники відповідних органів та підрозділів мають регулярно проходити тренінги, семінари та інші види навчання для засвоєння законодавчих рамок щодо конфлікту інтересів, а також для практичного вирішення ситуацій конфлікту інтересів. Такі тренінги мають ґрунтуватися на реальних кейсах та ситуаціях та надавати практичні інструменти, які допоможуть зорієнтуватись у разі виникнення конфлікту інтересів та спробувати вирішити його самостійно.

Доцільно ввести такі тренінгові програми на початку каденції депутатів. До проведення таких тренінгів можливо долучати представників громадських організацій, контрольних органів, міжнародних експертів.

Правозастосування та виконання чинних норм

Для якомога ефективнішого вирішення конфліктів інтересів необхідним є передбачення санкцій за порушення будь-яких норм щодо конфлікту інтересів. Такі санкції можуть міститися не тільки в профільних законах (про конфлікт інтересів або запобігання корупції), але й у внутрішньопарламентських документах – кодекс парламентської етики, регламент. Ефективним є винесення проблеми конфлікту інтересів у окремий закон, який би також передбачав санкційну частину. Важливим є встановлення зв'язку на законодавчому рівні між поняттями конфлікту інтересів, корупції, доброчесності та етики. Крім того, як інструмент зобов'язання до виконання чинних норм можуть використовуватись індивідуальні контракти, наприклад у випадку закінчення строку повноважень депутата.

Невід'ємним елементом декларування інтересів та активів є невідворотність покарання за порушення норми декларування (неповна або прихована інформація, декларація активів чи інтересів, які суперечать чинному законодавству, несвоєчасне подання або неподання декларації). Для цього мають бути забезпечені функціонально, організаційно, експертно та ресурсно відповідальні органи та підрозділи, а судова система має відповідно реагувати на грубі порушення законодавчих норм.

IV. ВАРІАНТИ ПОЛІТИКИ ЩОДО КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНСЬКОМУ ПАРЛАМЕНТІ

Для віднайдення найкращого шляху регулювання конфлікту інтересів у Верховній Раді України важливо врахувати думку заінтересованих сторін:

- *Народні депутати України, поточного та попередніх скликань*

Пул народних депутатів, зацікавлених у зміні статусу кво щодо конфлікту інтересів, є невеликим, адже зміни в політиці щодо конфлікту інтересів можуть зачіпати приватні інтереси народних депутатів, які в поточному скликанні є повсюдними та впливають на ухвалення рішень в парламенті. При цьому управління конфлікту інтересів стосується в першу чергу депутатів поточного скликання, а також і депутатів попередніх скликань, які можуть використовувати своє привілейоване становище, користуючись зв'язками, в інтересах третіх сторін.

- *Голова Верховної Ради України*

У 2016 році Голова Верховної Ради України взяв на себе зобов'язання щодо впровадження парламентської реформи, підписавши Меморандум про взаєморозуміння з Європейським Парламентом у результаті Місії Європейського Парламенту з оцінки потреб Верховної Ради. Одними з багатьох рекомендацій щодо реформи від Європейського Парламенту були внесення змін до регламенту та ухвалення кодексу парламентської етики. В даному процесі Голова Верховної Ради може та мусить забезпечити необхідне лідерство та підтримку процесам, що вже розпочались, а також надати важливий поштовх у регулюванні конфлікту інтересів. Це особливо важливо в контексті подання депутатами публічних електронних декларацій, що підігривають інтерес суспільства до конфлікту інтересів у парламенті, в результаті чого громадськість очікує від керівництва Верховної Ради відповідних дій, які б призвели до мінімізації конфліктів інтересів у парламенті.

- *Комітет з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України*

Наразі поле питань конфлікту інтересів де-факто належить до відання Комітету з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України, зокрема до підкомітету з питань депутатської етики. Однак вже три роки комітет не має голови, а його обов'язки виконує перший заступник. З одного боку, комітет не демонструє ефективності в розгляді внутрішньопарламентських проблем, що вказує на його відносно низьку впливовість на питання. З іншого боку, наразі відсутні звернення від депутатів, які могли б викликати реакцію комітету. Відповідно важко оцінити справжню зацікавленість та рівень впливу. Проте комітет мусить проявляти проактивну позицію в питаннях конфлікту

інтересів.

- *Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК)*

НАЗК наділене широкими повноваженнями у сферах, які стосуються конфлікту інтересів. Це визначає НАЗК як актора, який має великий вплив на питання та інструменти його провадження. Однак ефективність НАЗК була неодноразово піддана критиці як самими депутатами, так і суспільством та чинною владою (Гройсман не задоволений роботою Корчак, але звільнити її не може, 2017). Перевірка декларацій депутатів здійснюється вибірково та часто має заполітизований характер (Центр протидії корупції: НАЗК стало органом вибіркового політичного переслідувань, 2016), при цьому повністю декларації депутатів перевірено не було. Це дає підстави вважати НАЗК несамоостійним та несамодостатнім гравцем.

- *Президент України*

Президент, чия фракція входить до більшості в парламенті, має значний вплив на процес прийняття рішень у Верховній Раді. Крім того, численні факти вказують на спроби Адміністрації Президента маніпулювати Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК отримало завдання від Банкової скласти протокол на Лещенка, 2016), що прямо впливає на спроможність НАЗК бути долученим до управління конфліктами інтересів.

- *Представники бізнесу*

В умовах відсутності законодавства про лобювання представники бізнесу здійснюють значний вплив на народних депутатів, однак рівень та межі цього впливу визначити неможливо. Згідно з проведеним аналізом електронних декларацій, самі народні депутати часто є представниками «великого» бізнесу. Отже, під час розробки політики щодо конфлікту інтересів варто враховувати думку бізнесу та долучати його представників до обговорень.

- *Громадськість*

Громадськість проводить моніторинг дотримання народними депутатами законодавства про конфлікт інтересів та аналізує подані депутатами декларації, а отже, має значну зацікавленість у питаннях парламентського конфлікту інтересів. Не дивлячись на перемоги останніх років, які не могли відбутися без активної громадської участі, а саме: ухвалення Закону про запобігання корупції, відкриття реєстру електронних декларацій, створення антикорупційних органів – вплив громадськості на процеси прийняття рішень в парламенті залишається мінімальним.

З огляду на вищеописані проблеми, доцільним є розгляд кількох варіантів вирішення проблеми конфлікту інтересів в українському парламенті:

- *Залишити без змін чинний порядок управління конфліктами інтересів.* В такому випадку конфлікт інтересів і надалі буде залишатися поза пріоритетами парламентської реформи та антикорупційної політики, а наявні конфлікти інтересів залишаться без реакції. Народні депутати і далі поєднуюватимуть бізнес з політикою, а відповідальні органи та підрозділи не зможуть відповідно опрацювати ситуації, що мають ознаки конфлікту інтересів.

- *Посилення експертної, організаційної та ресурсної спроможності НАЗК.* НАЗК має ряд повноважень щодо врегулювання ситуацій, у яких виникає конфлікт інтересів, однак з тих чи інших причин більшість з цих повноважень залишаються нереалізованими. Пропонується зробити зовнішню оцінку діяльності НАЗК та посилити експертний та професійний потенціал НАЗК, а також технічне забезпечення для повноцінної роботи органу. Такий варіант хоча й не надасть потрібного поштовху для повного врегулювання питань конфлікту інтересів, однак сприятиме правозастосуванню та виконанню чинних законодавчих норм.

- *Посилення внутрішньопарламентських процедур.* Комітет з питань Регламенту може відстоювати більш проактивну позицію в питаннях конфлікту інтересів, розглядаючи звернення щодо можливих конфліктів та вживаючи дисциплінарних заходів. Роботу Комітету можна підсилити ухваленням кодексу парламентської етики, а повноваження комітету розширити для контролю виконання кодексу. Альтернативно такими функціями можна наділити Комітет з питань запобігання корупції. Такий варіант стане способом врегулювання проблеми конфлікту інтересів вже на рівні парламенту.

- *Введення комплексної політики щодо конфлікту інтересів.* Така політика включатиме ряд заходів, що дадуть змогу не тільки ефективно управляти конфліктами інтересів, але й попереджати їхнє виникнення. Для цього, згідно з рекомендаціями ОЕСР, політику буде побудовано за ключовими напрямками: повнота визначення поняття конфлікту інтересів в законодавстві, забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності, управління конфліктами інтересів, освіта та інформування щодо конфлікту інтересів, правозастосування та виконання чинних норм.

Збереження статусу кво в питаннях конфлікту інтересів в українському парламенті буде означати також збереження таких явищ, як кумівство, приховане лобіювання, прихований бізнес. Тому серед можливих шляхів регулювання конфлікту інтересів найперспективнішим видається комплекс наступних взаємодоповнювальних кроків:

1. Узгодження та розширення законодавчого регулювання конфлікту інтересів

Достатньо високий рівень розробленості питання конфлікту інтересів у Законі про запобігання корупції дозволяє обходитись без окремого спеціального закону про конфлікт інтересів. Однак пропонується роз'яснити положення щодо

неможливості підприємницької діяльності народних депутатів та наявності корпоративних прав, узгодивши Господарський кодекс та Закон України «Про запобігання корупції». Також важливими є санкції за порушення норм Закону, тому варто розглянути можливість їх розширення від дисциплінарних та адміністративних до кримінальної відповідальності в окремих випадках. При цьому необхідно провести попередні консультації як з депутатами, так і з громадськістю, адже в умовах української політики такі кроки можуть стати інструментами політичних маніпуляцій, зловживань та переслідувань.

Крім того, доцільно внести зміни до Регламенту Верховної Ради у частині формування комітетів та голосування в комітетах, зобов'язавши депутатів повідомляти про наявність конфлікту інтересів. Такі заяви можуть бути подані як декларації на початку каденції депутата.

Також для більш широкого нормативного охоплення необхідно ввести поняття конфлікту інтересів до Закону про статус народного депутата. Наразі Закон містить лише норми щодо працевлаштування після закінчення строку повноважень депутата, але згадки про конфлікт інтересів відсутні.

Надзвичайно важливим елементом підсилення законодавчого регулювання є ухвалення кодексу парламентської етики. Такий кодекс має враховувати думки народних депутатів, засновуватись на кращих міжнародних практиках та відповідати реаліям української політики, що означає включення санкційної частини. Важливо встановити орган, підрозділ, комітет чи особу (наприклад Голова Верховної Ради), що буде відповідальним за виконання кодексу. Лідерська позиція Голови Верховної Ради в цьому питанні є запорукою успіху ухвалення кодексу.

Окремим елементом законодавчого врегулювання конфлікту інтересів є ухвалення закону про лобіювання. Цей важливий крок надасть можливість вивести «з тіні» діяльність численних організацій, а також відслідковувати зовнішню діяльність депутатів.

2. Забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності

Пропонується розглянути можливість інтеграції заяви про наявність/ відсутність конфлікту інтересів з щорічною електронною декларацією. Така заява має бути закріплена підписом (електронним) депутата та оновлюватись щорічно. Чинну електронну декларацію можна доповнити рядом технічних оновлень для автоматичного компіювання переліку пунктів, що можуть становити конфлікт інтересів, і винесення їх в окрему заяву.

Також дуже важливим є створення реєстру лобістів синхронно з ухваленням законодавства про лобіювання. При цьому варто провести ряд консультацій з громадськістю та іншими заінтересованими сторонами для уникнення ситуацій можливих утисків та переслідувань.

Для забезпечення прозорості процесу консультацій депутатів із заінтересованими сторонами пропонується більш ефективне використання Електронного реєстру громадських об'єднань комітетами Верховної Ради України. Для цього можуть знадобитися зміни до Регламенту або прийняття додаткових постанов, а також безперечна підтримка Голови Верховної Ради.

3. Управління конфліктами інтересів

Передусім, необхідне підсилення позиції Комітету з питань Регламенту як першої інстанції у випадку виникнення чи ризику виникнення конфлікту інтересів. Депутати мають усвідомлювати можливість звернення до Комітету із повідомленнями про конфлікт інтересів у себе та в інших депутатів.

НАЗК як основний інструмент управління конфліктами інтересів має почати функціонувати незалежно та неупереджено. Для цього рекомендується провести зовнішню оцінку діяльності НАЗК та вжити відповідних заходів.

НАЗК має перевірити всі наявні декларації народних депутатів та надати рекомендації щодо вирішення ситуацій, які мають ознаки конфлікту інтересів. У разі неможливості вирішення таких ситуацій – рекомендувати вжити санкції відповідно до закону.

НАЗК має співпрацювати з керівництвом Верховної Ради для моніторингу конфлікту інтересів. Для цього можуть бути проведені тестування та опитування щодо наявності конфлікту інтересів.

4. Освіта та інформування щодо конфлікту інтересів

Для поінформування депутатів про те, що таке конфлікт інтересів, чому він є небезпечним для самих парламентарів та парламенту в цілому, як уникнути конфлікту інтересів та вирішити вже наявний, необхідно проводити регулярні освітні програми – тренінги, семінари, дискусії, роздавати відповідну літературу. Такі програми обов'язково мають бути проведені на початку каденції депутата.

Крім того, навчання необхідно проводити і для працівників профільних підрозділів та органів: Комітету з питань Регламенту, Комітету з питань запобігання корупції, НАЗК – для посилення їхнього експертного потенціалу та аналітики. Такі навчання можливі із долученням українських та міжнародних експертів.

Нарешті, важливо також проводити освітню роботу з партіями, щоб змусити їх відсікати можливі конфлікти інтересів ще на етапі виборів до парламенту.

5. Правозастосування та виконання чинних норм

Для виконання чинних норм надзвичайно важливою є відданість ключових гравців питанню вирішення конфлікту інтересів. Пропонується провести ряд консультацій, дискусій та інформаційних кампаній щодо важливості адресування проблеми конфлікту інтересів.

Крім того, кожен крок політики щодо конфлікту інтересів має бути під керівництвом та відповідальністю визначеного органу або особи. Вплинути на відсутність політичної волі може громадський тиск, що підсилить політичну відповідальність за вирішення цього питання. Надзвичайно важливою в цьому процесі також є судова реформа, що має забезпечити невідворотність покарання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

Burson-Marsteller et al., 2013. A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policy-Makers, Burson-Marsteller. Електронний ресурс: <http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.eu>

Craig Holman, William Luneburg, 2012. Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. Interest Groups & Advocacy, Volume 1, Issue 1, pp 75–104

House Comm. on Standards of Official Conduct, Investigation of Financial Transactions Participated in and Gifts of Transportation Accepted by Representative Ferdinand J. St Germain, H. Rep. 100-46, 100th Cong., 1st Sess. 3, 9, 43 (1987)

House Ethics Manual, 2008

Journalistic spoof traps MEPs in bribery affair, 2013. Електронний ресурс: <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/news/journalistic-spoof-traps-meps-in-bribery-affair/>

OECD, 2003. Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and County Experiences, OECD Publishing

OECD, 2005. Managing Conflict of Interest in the Public Sector: Toolkit, OECD Publishing

OECD, 2014. Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD Publishing

Parliament group leaders endorse new Code of Conduct for MEPs, 2011. Електронне джерело: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20110707IPR23576/parliament-group-leaders-endorse-new-code-of-conduct-for-meps>

The Growing Conflict-of-Interest Problem in the U.S. Congress, 2017. Електронний ресурс: <https://hbr.org/2017/02/the-growing-conflict-of-interest-problem-in-the-u-s-congress>

Time has come for the European Parliament to tackle conflicts of interest, 2016. <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/time-has-come-for-the-european-parliament-to-tackle-conflicts-of-interest/>

Tomini, L., 2015. Democratizing Central and Eastern Europe. Successes and failures of the European Union, Routledge

Why Donald Trump's potential conflicts of interest are so important, 2017.

Електронний ресурс: <https://www.theguardian.com/us-news/2016/dec/14/donald-trump-conflicts-of-interest-explainer>

Гройсман не задоволений роботою Корчак, але звільнити її не може, 2017. Електронний ресурс: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2202860-grojsman-nezadovenij-robotou-korcak-ale-zvilniti-ii-ne-moze.html>

Звіт НАЗК за 2016 рік. Електронний ресурс: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf

Лещенко розповів про конфлікт інтересів Дубневича, 2017. Електронний ресурс: <https://www.rbc.ua/ukr/news/leshchenko-rasskazal-konflikte-interesov-1492079027.html>

Міністр інфраструктури звинуватив Ярослава Дубневича у конфлікті інтересів, 2017. Електронний ресурс: https://zaxid.net/ministr_infrastrukturi_zvinuativ_yaroslava_dubnevicha_u_konflikti_interesiv_n1426890

НАЗК отримало завдання від Банкової скласти протокол на Лещенка, 2016. Електронний ресурс: https://dt.ua/POLITICS/nazk-otrimalo-zavdannya-vid-bankovoї-sklasti-protokol-na-leshchenku-dzherelo-226199_.html

Нардеп Жеваго не задекларував «швейцарську» пенсію та британську зарплату, 2017. Електронне джерело: <http://biz.nv.ua/ukr/economics/nardep-zhevago-ne-zadeklaruvav-shvejtsarsku-pensiju-ta-britansku-zarplatu-1752019.html>

Холодницький звинувачує регламентний комітет ВР в узурпації влади через ситуацію з Дейдеєм, 2017. Електронний ресурс: <https://www.rbc.ua/ukr/news/holodnitskiy-obvinyaet-reglamentnyy-komitet-1499090370.html>

Центр протидії корупції: НАЗК стало органом вибіркового політичного переслідування, 2016. Електронний ресурс: <https://www.5.ua/polityka/tsentr-protydii-koruptsii-nazk-stalo-orhanom-vybirkovykh-politychnykh-peresliduvan-132699.html>

ДОДАТОК 1.

Законодавство України в сфері конфлікту інтересів

Закон України «Про запобігання корупції»

Стаття 1. Визначення термінів

приватний інтерес - будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях;

потенційний конфлікт інтересів - наявність у особи 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;

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;

Стаття 11. Повноваження Національного агентства

1. До повноважень Національного агентства належать:

б) здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань її поведінки, **запобігання та врегулювання конфлікту інтересів** у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

Стаття 25. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

1. Особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або

законами України.

2. Обмеження, передбачені частиною першою цієї статті, не поширюються на депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних.

Стаття 26. Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування

1. Особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, які звільнилися або іншим чином припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, забороняється:

1) протягом року з дня припинення відповідної діяльності укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з юридичними особами приватного права або фізичними особами - підприємцями, якщо особи, зазначені в абзаці першому цієї частини, протягом року до дня припинення виконання функцій держави або місцевого самоврядування здійснювали повноваження з контролю, нагляду або підготовки чи прийняття відповідних рішень щодо діяльності цих юридичних осіб або фізичних осіб - підприємців;

2) розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, встановлених законом;

3) протягом року з дня припинення відповідної діяльності представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган, підприємство, установа, організація, в якому (яких) вони працювали на момент припинення зазначеної діяльності.

Стаття 27. Обмеження спільної роботи близьких осіб

1. Особи, зазначені у підпунктах "а", "в"- "з" пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Особи, які претендують на зайняття посад, зазначених у підпунктах "а", "в"- "з" пункту 1 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Положення абзаців першого та другого цієї частини не поширюються на:

1) народних засідателів і присяжних;

2) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи;

3) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах.

2. У разі виникнення обставин, що порушують вимоги частини першої цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо **усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк.**

Якщо в зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні

особи або близькі їм особи в **місячний строк** з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає пряме підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади.

Стаття 28. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

1. Особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) 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 випадку 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;

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

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

2. Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не можуть прямо чи опосередковано 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.

3. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу.

Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів **упродовж семи робочих днів** роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

4. Безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, якому стало відомо про конфлікт інтересів підлеглої йому особи, зобов'язаний вжити передбачені цим Законом заходи для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи.

5. У разі існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у цьому розділі Закону.

6. Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася

за роз'ясненням пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

7. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють.

Стаття 29. Заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів

1. Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи.

2. Особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, у яких наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів, можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

Позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування.

Стаття 30. Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті

1. Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів здійснюється за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, у випадках, якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру та за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації.

2. Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, а також залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа.

Стаття 31. Обмеження доступу до інформації

1. Обмеження доступу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняної до неї особи до певної інформації здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у випадку, якщо конфлікт інтересів пов'язаний з таким доступом та має постійний характер, а також за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження і можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації.

Стаття 32. Перегляд обсягу службових повноважень

1. Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняної до неї особи здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у разі, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи, а також за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

Стаття 33. Здійснення повноважень під зовнішнім контролем

1. Службові повноваження здійснюються особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, порівняною до неї особи під зовнішнім контролем у разі, якщо усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів, обмеження її доступу до інформації чи перегляду її повноважень є неможливим та відсутні підстави для її переведення на іншу посаду або звільнення.

2. Зовнішній контроль здійснюється в таких формах:

1) перевірка працівником, визначеним 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;

2) виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника;

3) участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

3. У рішенні про здійснення зовнішнього контролю визначаються форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень.

Стаття 34. Переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів

1. Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або

місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи на іншу посаду у зв'язку з наявністю реального чи потенційного конфлікту інтересів здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації у разі, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу та за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи.

Переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи.

2. Звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи з займаної посади у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів здійснюється у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб, в тому числі через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Стаття 35. Особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування

1. Правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

2. У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу **колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо)**, вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом.

Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу.

У разі якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Стаття 36. Запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав

1. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті “а” пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов’язані **протягом 30** днів після призначення (обрання) на посаду **передати в управління** іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом.

У такому випадку особам, зазначеним у пункті 1, підпункті “а” пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім’ї.

2. Передача особами, зазначеними у пункті 1, підпункті “а” пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, належних їм підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарним, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб’єктом підприємницької діяльності.

3. Передача особами, зазначеними у пункті 1, підпункті “а” пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, належних їм корпоративних прав здійснюється в один із таких способів:

1) укладення договору управління майном із суб’єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами);

2) укладення договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління цінними паперами;

3) укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами.

Передача корпоративних прав як оплата вартості цінних паперів венчурного пайового інвестиційного фонду здійснюється після реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку випуску цінних паперів такого інституту спільного інвестування.

4. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті “а” пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, не можуть укласти договори, зазначені у частинах другій та третій цієї статті, із суб’єктами підприємницької діяльності, торговцями цінними паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім’ї таких осіб.

5. Особи, зазначені у пункті 1, підпункті “а” пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, призначені (обрані) на посаду, **в одинденний термін після передачі в управління** належних їм підприємств та корпоративних прав зобов’язані письмово повідомити про це Національне агентство із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

Кодекс України про адміністративні правопорушення

Стаття 172⁴. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою

оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю -

тягне за собою накладення штрафу **від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом.**

Порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальній громаді в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), -

тягне за собою накладення штрафу **від трьохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності.**

Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, -

тягнуть за собою накладення штрафу **від п'ятисот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу чи винагороди та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.**

Примітка. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пункті 1 частини першої статті 3 Закону України "Про запобігання корупції", за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних.

Стаття 172⁷. Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів -

тягне за собою накладення **штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.**

Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів - тягнуть за собою накладення **штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.**

Дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, -

тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Примітка.

1. Суб'єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України "Про запобігання корупції".

2. У цій статті під реальним конфліктом інтересів слід розуміти 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 вказаних повноважень.

Стаття 172⁸. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень

Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, -

тягне за собою накладення штрафу **від ста до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.**

Регламент Верховної Ради України

Стаття 31¹. Обмеження щодо участі в обговоренні питань на пленарному засіданні Верховної Ради у зв'язку з конфліктом інтересів

1. Народний депутат бере участь на пленарних засіданнях в обговоренні питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання Верховної Ради, на якому розглядається відповідне питання.

Стаття 37. Види та способи голосування:

6. Народний депутат бере участь у голосуванні з питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, за умови **публічного оголошення** про це під час пленарного засідання Верховної Ради, на якому розглядається відповідне питання”;

Стаття 85. Порядок утворення тимчасової спеціальної комісії

Не може бути обраний до складу тимчасової спеціальної комісії народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється відповідна комісія. Народний депутат, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (депутатською групою) до складу тимчасової спеціальної комісії, зобов'язаний повідомити Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі тимчасової спеціальної комісії за наявності зазначеної підстави.

Статті 87. Створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради

5) матиме у разі обрання інший реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких створюється відповідна комісія.

Не може бути обраний до складу тимчасової слідчої комісії народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких утворюється вказана комісія.

АНОТАЦІЯ

У цьому документі проаналізовано явище конфлікту інтересів в українському парламенті та запропоновано можливі варіанти управління конфліктами інтересів та розробки політики щодо конфлікту інтересів. В результаті проведеного аналізу виявлено, що 9% депутатів мають ознаки наявності конфлікту інтересів. Проте, розпорошеність законодавства, відсутність цілісної політики щодо конфлікту інтересів, недостатність санкцій та інертність контролюючих органів не дозволяють не тільки розв'язати існуючі, але й попередити потенційні конфлікти інтересів. Природа представницької функції парламентаря передбачає наявність певних конфліктів інтересів, тому надзвичайно важливо попереджувати конфлікти інтересів та забезпечити невідворотність покарання за порушення існуючих норм та заходів щодо конфлікту інтересів за допомоги цілісної політики щодо конфлікту інтересів.

ABSTRACT

This document analyses the phenomenon of conflict of interest in the Ukrainian parliament and proposes possible ways of managing conflicts of interest and introducing a policy on conflict of interests. As a result of the analysis, it was found that 9% of MPs have signs of a conflict of interest. However, the scatteredness of legislation, the lack of a coherent policy on conflict of interest, insufficient sanctions and the inertia of controlling bodies do not allow to resolve the resolution of existing conflicts as well as prevent potential conflicts of interest. The nature of the parliamentary representative function implies the existence of certain conflicts of interest, so it is extremely important to prevent conflicts of interest and to ensure the inevitability of punishment for violating existing norms and measures through the use of a comprehensive conflict of interest policy.



Ярослав Юрчишин – Виконавчий директор,
Transparency International Україна



Уляна Полтавець – Програмна директорка,
Українська школа політичних студій