

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

ВИПРИЦЬКИЙ А. О.,
кандидат юридичних наук, доцент

УДК 347.998

**ПІДСТАВИ ВИНИКНЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ
ПОСАДОВИХ ОСІБ ДЕРЖАВНИХ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ**

Стаття присвячена виявленню в діяльності посадових осіб державних вищих навчальних закладів конфліктів інтересів. Розглянуто недоліки та суперечність засобів заборон, за порушення яких настає не тільки адміністративна відповідальність, а й, в деяких діях, кримінальна. Проаналізовано нормативно-правові акти, які регулюють законні подолання потенційного та реального конфлікту інтересів.

Ключові слова: *потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, посадові особи державних вищих навчальних закладів, виникнення конфліктних ситуацій, врегулювання конфліктних ситуацій, типові ситуації, в яких посадова особа діє в умовах конфлікту інтересів, державний вищий навчальний заклад.*

Статья посвящена выявлению в деятельности должностных лиц государственных высших учебных заведений конфликтов интересов. Рассмотрены недостатки и противоречия средств запрета, в случае нарушения которых наступает не только административная ответственность, но и, в некоторых случаях, уголовная. Проанализированы нормативно-правовые акты, регулирующие предупреждение возникновения потенциального и реального конфликта интересов.

Ключевые слова: *потенциальный конфликт интересов, реальный конфликт интересов, должностное лицо государственного высшего учебного заведения, возникновение типовых ситуаций, в которых должностное лицо действует в условиях конфликта интересов, государственное высшее учебное заведение.*

The article is devoted to the identification of conflicts of interest in the activities of officials of state higher educational institutions. The shortcomings and contradictions of the means of prohibition are considered, in case of violation of which the responsibility is not only administrative but also in some cases criminal. The regulatory legal acts regulating the prevention of the emergence of a potential and actual conflict of interest have been analyzed.

Key words: *potential conflict of interest, real conflict of interest, official of state higher education institution, occurrence of typical situations, typical situations in which an official acts in the context of a conflict of interest, state higher educational institution.*

Вступ. Конфлікт інтересів, тобто суперечність між приватним та службовими інтересами як у державному, так і у приватному секторах, непокоять громадськість у багатьох країнах світу. Ситуації, які спричиняють конфлікти інтересів, вже давно є окремим об'єктом антикорупційної політики, зокрема серед державних вищих навчальних закладів.



На перший погляд, складається враження, що розв'язання конфлікту інтересів є чітко врегульованою процедурою та не зумовлює яких-небудь труднощів у застосуванні.

Проте на практиці під час застосування антикорупційних норм з приводу конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб державних вищих навчальних закладів, виникає ряд обставин, що ускладнюють застосування статей 28 та 29 Закону України «Про запобігання корупції» (далі – Закон).

Дослідженням корупційних проявів посадових осіб у системі органів влади та юридичних осіб публічного права приділяли увагу такі вітчизняні вчені: Аркуші Л., Бабіч В., Вересава В., Веклич В., Виприцький А., Гудков Д., Жалинська В., Журавська В., Камлик М., Черня В., Хавронюк М. та інші. Але попри велику кількість наукових праць, які досліджують найгірші форми корупційних правопорушень в органах державної влади, виявлення цього питання стосовно діяльності державних вищих навчальних закладів залишається невивченим.

Постановка завдання. Метою статті є виявлення підстав виникнення конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб державних вищих навчальних закладів та доведення нормативно-правових актів до взаємного логічного узгодження, оскільки наявні колізії унеможливають притягнення до відповідальності посадових осіб державного вищого навчального закладу та призводять лише до двоякого трактування законодавчих норм.

Результати дослідження. Закон визначає перелік осіб, які є суб'єктами відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення, що має дати змогу уникнути суперечок щодо поширення чи непоширення на них положень антикорупційного законодавства.

Відповідно до п.п. «а» п. 2 ст. 3 Закону посадові особи державних вищих навчальних закладів, які не зазначені в п. 1 цієї статті, прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

На відміну від посадових та службових осіб інших державних органів, органів АРК (п.п. «з» п. ст. 3 Закону) ці особи:

- 1) одержують заробітну плату повністю або частково за рахунок державних чи комунальних коштів;
- 2) не здійснюють функції представників влади;
- 3) постійно чи тимчасово обіймають у державних вищих навчальних закладах посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або виконують такі обов'язки за спеціальним повноваженням, яким їх може наділити не лише уповноважений орган державної влади, суд або Закон України «Про вищу освіту», а й орган місцевого самоврядування, уповноважений орган чи повноважна службова особа державного вищого навчального закладу.

Посадовими особами державних вищих навчальних закладів є ректор, проректори, декани, заступники деканів, завідувачі кафедрами, а також керівники підрозділів. Не будь-який представник юридичної особи є її посадовою особою. У контексті пунктів 2 і 3 ст. 3 Закону посадовими особами державних вищих навчальних закладів слід визначати тільки їх керівників та інших посадових осіб, які уповноважені виконувати юридично значущі дії від імені цих державних вищих навчальних закладів. Інші, крім посадових осіб, працівники цих установ можуть бути визнані особами, які надають публічні послуги, або особами, які виконують роботу чи надають послуги відповідно до трудового договору (контракту) державного вищого навчального закладу [1 с. 59, 60]. У пункті 1 постанови ПВС «Про судову практику у справах про хабарництво» зазначено: «Працівники підприємств, установ, організацій, які виконують професійні (вчитель), виробничі (водій) або технічні (друкарка, охоронець тощо) функції, можуть визначатися службовими особами лише за умови, що поряд із цими функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

Посадові особи державного вищого навчального закладу, зобов'язані в межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме – суперечності між особистими інтересами та посадовими повноваженнями, наявність яких може вплинути



на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй посадових повноважень.

Ст. 1 Закону визначає два поняття «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; та друге визначення приватного інтересу – це будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, в тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, в тому числі ті, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Реалізована політика запобігання реальному та потенційному конфлікту інтересів не може полягати виключно в забороні посадовим особам мати будь-які приватні інтереси, адже очевидно, що цей підхід навряд чи можна реалізувати. Безпосереднє завдання полягає в підтриманні доброчесності й об'єктивності прийняття адміністративних рішень [2, с. 230].

Тому сучасна система запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання спрямована на:

- 1) пошук балансу між приватним та публічним інтересом через виявлення ризиків для доброчесності посадової особи;
- 2) заборону неприйнятних форм конфліктів;
- 3) управління конфліктними ситуаціями;
- 4) врегулювання конфліктних ситуацій [2, с. 230].

Необхідно брати до уваги, що конфлікт інтересів у вищих державних навчальних закладах існуватиме у всіх випадках, коли в особи є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість адміністративних рішень, навіть тоді, коли прийняті нею рішення за наявності приватного інтересу є об'єктивними та неупередженими і відповідають вимогам, які встановлені законами України. У цьому випадку буде мати місце втрата суспільної довіри до посадових осіб вищих навчальних закладів, в яких вони працюють. Крім того, коли приватний інтерес «не спровокував» прийняття незаконного рішення, окремому розгляду підлягатиме питання наявності або відсутності в рішеннях, діях службової особи фактів зловживання посадовими повноваженнями, одержання неправомірної вигоди чи інших корупційних правопорушень.

Виникнення конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб вищих навчальних закладів може відбуватися у зв'язку з порушенням установлених заборон (отримання подарунку, працевлаштування, використання службової інформації тощо). Враховуючи різноманітність приватних інтересів посадових осіб, скласти вичерпний перелік ситуацій виникнення конфлікту інтересів, звичайно, є неможливим. Тим не менш, можна виділити низку типових ситуацій, в яких посадова особа діє в умовах конфлікту інтересів, а саме:

- 1) Посадова особа є членом конкурсної комісії у вищому навчальному закладі, при цьому близька їй особа або особа, з якою пов'язаний її приватний інтерес, бере участь у конкурсі на заміщення вакантної посади в цьому ж навчальному закладі. Зазначена ситуація є однією з найбільш типових ситуацій конфлікту інтересів, при цьому існує безліч її різновидів, наприклад:
 - посадова особа не є членом конкурсної комісії вищого навчального закладу, але в разі призначення близької їй особи або особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес, буде її керівником;
 - посадова особа не є членом конкурсної комісії вищого навчального закладу, але уповноважена приймати рішення про прийняття на роботу і вчиняє це щодо близької їй особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес;
 - посадова особа є членом комісії з проведення службових перевірок вищого навчального закладу і приймає рішення (проводить перевірку) стосовно особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес (в тому числі, не на постійній основі, тобто під час тимчасового виконання цих обов'язків за дорученням чи в силу розподілу обов'язків, відповідно до наказу чи посадової інструкції);



– посадову особу включено до складу комісії з проведення службової перевірки з приводу встановлення законності (незаконності) своїх же рішень або рішень, у підготовці яких вона сама до цього брала участь. Так, наприклад, не є доцільним призначати на посаду Уповноваженого з питань запобігання та виявлення корупції ректора, проректорів, головного бухгалтера вищого навчального закладу, оскільки вони в межах своїх повноважень приймають рішення. Але ст. 64 Закону дозволяє призначати зазначених осіб на посаду Уповноваженого з питань запобігання та виявлення корупції.

2) Посадова особа державного органу здійснює контрольні заходи щодо вищого навчального закладу, в якому працює близька їй особа, з якою пов'язаний її приватний інтерес. Різновидом цієї ситуації може бути складніший для визначення випадок конфлікту інтересів, коли службова особа, здійснюючи контрольні заходи щодо вищого навчального закладу, відносно якої в неї відсутній приватний інтерес, у процесі контрольного заходу проводить зустрічну перевірку іншого навчального закладу, який, у свою чергу, пов'язаний договірними відносинами з першим, і при цьому ректором цього навчального закладу є близька їй особа або особа, з якою пов'язаний її приватний інтерес [2 с. 233].

3) Старший викладач, викладач, асистент, доцент, професор, завідуючий кафедрою, декан, проректор, ректор та інші посадові особи, які проводять лекційні, практичні, семінарські та лабораторні заняття в особи, яка близька їй, або в особи, з якою пов'язаний її приватний інтерес (здобувача вищої освіти). У цьому випадку зазначені посадові особи здійснюють контрольні заходи, метою яких є визначення рівня сформованості дисциплінарних компетентностей та відповідних результатів навчання, передбачені робочими програмами навчальних дисциплін вищого навчального закладу. У зазначеному пункті є досить дискусійне питання щодо таких осіб, як старший викладач, викладач, асистент, доцент та професор кафедри, які можуть визначатися службовими (посадовими) особами лише за умови, що поряд із своїми функціями вони виконують організаційно-розпорядчі або адміністративно-господарські обов'язки.

4) Посадова особа органу державної влади в ході проведення контрольних заходів щодо державного вищого навчального закладу виявляє порушення вимог законодавства. При цьому для їх усунення вона рекомендує керівнику вищого навчального закладу скористуватися послугами компанії, керівником чи співробітником якої є близька їй особа або особа, з якою пов'язаний її приватний інтерес. У даній ситуації йдеться про випадок, коли посадова особа не просто інформує організацію про всі компанії, які надають у даному регіоні послуги, необхідні для усунення виявлених порушень, а виділяє якусь окрему організацію. Саме така поведінка може свідчити про конфлікт інтересів. Незважаючи на те, що рекомендації державного службовця не обов'язково можуть бути обумовлені корисливими мотивами, а, наприклад, прагненнями забезпечити якісне усунення порушень, подібні поради забезпечують можливість отримання доходу близькими або іншими, пов'язаними з ним особами, а отже, свідчитимуть про наявність у посадової особи органу державної влади приватного інтересу [2].

5) Посадова особа бере участь у прийнятті рішення про закупівлю державним вищим навчальним закладом товарів або про надання послуг юридичній особі, керівником (працівником) якої є близька їй особа або особа, з якою пов'язаний її приватний інтерес.

6) Близька особа посадової особи державного вищого навчального закладу отримує подарунок або інші блага від фізичних або юридичних осіб, щодо яких службова особа здійснює функції з надання освітніх послуг чи вчиняє будь-які інші дії, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Закон не встановлює обмежень на отримання подарунків та інших речей близькими особами службовців. Однак якщо йдеться про зацікавлених фізичних або юридичних осіб, то отримання подарунків близькою особою посадової особи заборонено цим Законом. Це ж стосується випадків, коли посадова особа державного вищого навчального закладу просить або вимагає такий подарунок для себе чи близьких їй осіб. Окрім наведених ситуацій, можуть мати місце спроби подарувати подарунок безпосередньо посадовій особі вищого



навчального закладу, наприклад, у зв'язку зі святкуванням дня народження або іншого свята. У цій ситуації подарунок «нібито» не може однозначно вважатися отриманим у зв'язку з виконанням службових повноважень. Насправді ж отримання подарунка від зацікавленої фізичної або юридичної особи ставить посадову особу в ситуацію конфлікту інтересів [2]. Якщо ж йдеться про подарунок від викладача завідувачу кафедрою, то цей Закон прямо забороняє такі дії. Наведенні вище ситуації слід кваліфікувати як різні адміністративні правопорушення, а саме – за ст. 172-5 та 172-7 КУпАП.

7) Посадова особа органу державної влади бере участь у здійсненні контрольних заходів стосовно державного вищого навчального закладу, перед яким посадова особа або його близька особа мають майнові зобов'язання. Різновидом цієї ситуації може бути протилежний випадок, коли сам навчальний заклад має майнові зобов'язання перед державним службовцем або близькими йому особами.

8) Посадова особа органу державної влади, яка бере участь у здійсненні функцій державного управління чи контролю стосовно державного вищого навчального закладу, працівником якого вона була до переходу на роботу в державний орган. За певних умов взаємовідносини з вищим навчальним закладом можуть впливати на об'єктивне виконання службових обов'язків посадовою особою органу державної влади, що може спричинити реальний конфлікт інтересів. Йдеться про випадки, коли посадова особа органу державної влади або підтримує дружні відносини зі своїми колишніми колегами, або, навпаки, вороже становиться до них. При цьому необхідно відзначити, що практична реалізація симпатії або антипатії в конкретних неправомірних рішеннях чи діях службової особи може означати наявність конфлікту інтересів.

9) Ректор або інша посадова особа приймає адміністративні рішення у вигляді наказу або розпорядження відносно того, що, у свою чергу, може спричинити реальний конфлікт інтересів. Мова йде про суперечності між приватним та службовим інтересами, що впливає на об'єктивність та неупередженості прийняття адміністративних рішень.

10) Завідуючий кафедрою або декан факультету отримає подарунок від студента в якості подяки за надання йому знань вже після складання іспитів та захисту дипломної роботи. Законодавством передбачена заборона щодо такої дії, а саме – ст. 23 Закону. Але завідувач кафедри отримав подарунок від студента вже після захисту дипломної роботи, що не могло вплинути на результат оцінювання. Ми вважаємо, що ця ситуація не підпадає під ст. 23 Закону. Законодавець, навпаки, відносить таку дію до корупційних правопорушень.

Національне агентство з питань запобігання корупції своїм рішенням № 839 від 29 вересня 2017 року затвердило Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Щодо відповідальності посадової особи вищого навчального закладу в разі невиконання вимог ст. 28 Закону, то статтею 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, а також вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Слід звернути увагу на ст. 28 Закону, якою встановлено обов'язок посадової особи повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів. Отже, Законом встановлено обов'язок повідомляти про наявний як реальний, так і потенційний конфлікт інтересів, але відповідальність існує тільки за неповідомлення про такий конфлікт.

Доцільно буде погодитися з Гудковим Д.В., що прогалина в законодавстві призводить до скоєння чисельних не тільки адміністративних, а і кримінальних корупційних правопорушень. Повинна бути передбачена відповідальність за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, оскільки саме механізм повідомлення про потенційний конфлікт інтересів може попередити скоєння корупційного правопорушення, а не виявлення вже наявного



реального конфлікту, що частіше на практиці зустрічається вже після скоєння корупційного кримінального правопорушення [3, с. 85].

Висновки. Прояви виникнення потенційного та реального конфлікту інтересів як складового елементу загального механізму запобігання корупції, нерозривно пов'язані з адміністративними засобами заборон, встановлені Законом України «Про запобігання корупції», що є віддзеркаленням проблем, виявлених під час здійснення посадовою особою своїх прав та виконання обов'язків.

Сучасний стан виникнення потенційного та реального конфлікту інтересів говорить про те, що він є досить прогресивним, але слід розуміти, що механізм запобігання корупції у сфері конфліктів інтересів повинен бути динамічним та розвиватися, враховуючи сучасні відносини у сфері особистих інтересів та посадових повноважень, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття адміністративних рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання посадових повноважень.

Список використаних джерел:

1. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / за ред. М.І. Хавронюка. 2-ге вид., переробл. і допов. К.: ВД «Дакор», 2017. 522 с.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» Станом на 5 вересня 2017 року. практ. посіб. / за заг. ред. Чернея В.В. К.: «Центр учбової літератури», 2017. 512 с.
3. Гудков Д.В. Недоліки механізму адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією як віддзеркалення недоліків закону України «Про запобігання корупції». Право і суспільство. 2017. № 2. Ч. 2. С. 81–85.
4. Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. (ратифіковано Законом України №251-V від 18.10.2006 р.).
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення, введений у дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 р. № 8074-10.
6. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р. №1700-VII. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18
7. Рішення Національного агентства «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» від 29.09.2017 р. № 839.
8. Виприцький А.О. Подолання корупції в сучасних умовах як складова стратегія національної безпеки. Доповіді Всеукр. наук.-прак. круглого столу, «Національна безпека України: актуальні проблеми правового забезпечення» 27 жовтня 2017 р., Дніпро: НГУ; Євраз. асоц. Правничих шкіл і працівників. Дніпро: Літограф, 2017. С. 77–81.
9. Липов С. Совместная работа родственников. Юридическая практика. 28 июня 2011 г. № 26.

