

**Міністерство освіти і науки України  
Національне агентство України з питань державної служби  
Тернопільський національний економічний університет  
Факультет державного управління  
Магістратура**

**Кафедра державного і муніципального управління**

**Бернацька Олена Євгенівна**

**Дипломна робота**

**АНТИКОРУПЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ  
КОНФЛІКТАМ ІНТЕРЕСІВ  
В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

**Спеціальність 8.15010005 – державна служба**

Слухачка спеціалізації  
«Територіальне управління і місцеве  
самоврядування»  
Бернацька О.Є. \_\_\_\_\_

Науковий керівник  
д.е.н., професор Монастирський Г.Л.  
\_\_\_\_\_

Дипломну роботу допущено до  
захисту

«\_\_» травня 2014 року  
Зав. кафедри, д.е.н., професор  
Мельник А.Ф.  
\_\_\_\_\_

«\_\_» травня 2014 року  
Декан ФДУ, к.е.н., доцент  
Іващук О.Т.  
\_\_\_\_\_

**Тернопіль – 2014**

## ЗМІСТ

|   |            |
|---|------------|
| <b>Вступ.....</b>   | <b>3</b>   |
| <b>Розділ 1. Теоретичні засади антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі.....</b>  | <b>7</b>   |
| 1.1. Поняття, суб'єкти та причини конфлікту інтересів в державній службі.....   | 7          |
| 1.2. Сутність антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі.....   | 19         |
| 1.3. Зарубіжний досвід запобігання конфліктам інтересів в державній службі на антикорупційних засадах.....  | 35         |
| Висновки до розділу 1.....  | 50         |
| <b>Розділ 2. Аналіз практики застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в Ізяславській районній державній адміністрації Хмельницької області.....</b> | <b>52</b>  |
| 2.1. Моніторинг чинників виникнення конфліктів інтересів в досліджуваному державному органі.....  | 52         |
| 2.2. Аналіз технологій антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в досліджуваному державному органі.....  | 60         |
| 2.3. Бар'єри застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в досліджуваному державному органі.....   | 73         |
| Висновки до розділу 2.....  | 80         |
| <b>Розділ 3. Удосконалення антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі.....</b>  | <b>83</b>  |
| 3.1. Удосконалення інституційного забезпечення застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі.....                                     | 83         |
| 3.2. Впровадження інноваційних технологій реалізації антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі.....  | 95         |
| 3.3. Формування сприятливого соціально-психологічного клімату в органі державної влади як передумова запобігання виникненню конфлікту інтересів.....                                | 10         |
| 6   |            |
| Висновки до розділу 3.....  | 119        |
| <b>Висновки.....</b>  | <b>122</b> |
| <b>Список використаних джерел.....</b>  | <b>128</b> |

## РОЗДІЛ 1

### ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТАМ ІНТЕРЕСІВ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

#### **1.1. Поняття, суб'єкти та причини конфлікту інтересів в державній службі**

Державна служба є особливим владним інститутом, що здійснює функції державного управління із підготовки та виконання управлінських рішень, за допомогою яких відбувається реалізація державної політики.

Як складний і специфічний вид управлінської діяльності державна служба висуває різноманітні вимоги до державних службовців залежно від їх посад, характеру та змісту роботи, яку вони виконують. Це досить широкий набір професійних, організаційних, морально-етичних, культурних якостей, норм і принципів поведінки, з яких складається образ державного службовця, культура його управлінської діяльності.

Конституцією та законами України для посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування встановлені певні правила поведінки, у тому числі й окремі обмеження щодо їх позаслужбової діяльності. Такі обмеження є конституційно обґрунтованими, оскільки деякі види діяльності цих осіб за межами їх служби об'єктивно можуть зумовити ситуацію, несумісну з належним виконанням ними службових обов'язків через виникнення конфлікту інтересів.

Конфлікти як різновид соціальних процесів і взаємодії виникають і проявляються в різних сферах людської діяльності, у тому числі в галузі державного управління, оскільки в процесі проходження державної служби службовець стикається з різноманітними конфліктними ситуаціями. Одні з них зумовлені загальними протиріччями суспільного розвитку, інші - закономірностями

функціонування організаційних структур, треті - особливостями змісту діяльності державних службовців.

Державний службовець частіше за інших громадян в змозі опинитися в ситуації, де конфлікт інтересів є реальним і значимим, в результаті чого може постраждати неупередженість думок і з'являється спокуса або мотив забезпечити власні, а не державні інтереси .

Державна служба є специфічною сферою професійною службової діяльності щодо забезпечення функцій органів державної влади та управління. Це вже саме по собі вносить певну визначеність до структури пріоритетів і цінностей в системі державної служби – громадянин, який вступає на державну службу, насамперед визначає своє особисте ставлення до потреби служіння державі і суспільству, добросовісного виконання свого службового обов'язку. У зв'язку з цим особистий інтерес державного службовця має бути підпорядкований інтересам держави, що делеговані на рівень конкретної посади державної служби.

Ситуації, виникнення яких спричиняють конфлікти інтересів, уже давно є об'єктом конкретної політики, законодавства, а також практики управління, спрямованої на збереження добросовісності та об'єктивності механізму прийняття рішень, що його використовують уряд та інші державні установи.

Жодна країна світу не має імунітету проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у діяльності державних службовців. Усі країни вдаються до певних дій, для того щоб запобігати та протидіяти ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху.

Питання запобігання конфлікту інтересів на державній службі України останнім часом обговорюється досить активно. Серед причин зростаючої уваги до врегулювання ситуацій навколо конфліктів інтересів можна виділити наступні: зростання рівня суспільних вимог до органів влади; актуалізація потреби у подальшому інституційному розвитку державної служби (створення ефективної системи державного управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави із соціально-орієнтованою ринковою економікою); закріплення принципів громадянського служіння державі та суспільству (готовності та здатності

уявляти себе на службі «не володарями», а слугами і розпорядниками загальних громадянських та державних інтересів і відповідним чином підпорядковувати їм свої приватні інтереси і потреби), етичних норм виконання посадових обов'язків тощо .

Загальне визначення поняття «конфлікт» є необхідною передумовою для з'ясування змісту поняття «конфлікт інтересів», оскільки без знання загального важко зрозуміти спеціальне.

Слово «конфлікт» (лат. *conflictus*) в перекладі означає «зіткнення».

На думку вітчизняних учених, конфлікт - це боротьба, протидія, суперечність, зіткнення особистостей, інтересів, сил, позицій, поглядів через несумісність, протистояння, протилежність; процес розвитку взаємодії; процес розвитку відносин; система стосунків, що залежить від відмінностей між суб'єктами - учасниками конфлікту (від розбіжностей інтересів, цінностей, видів діяльності).

Особливі риси конфлікту в державному управлінні проявляються насамперед в сторонах конфлікту, однією із яких обов'язково виступає суб'єкт державного управління, до якого відносяться як державні органи, так і, безперечно, посадові особи, державні службовці, наділені владними повноваженнями, і громадяни. Головною рисою суб'єкта державного управління є наявність у нього певної компетенції і владних повноважень, які дають змогу втілювати свою волю у формі управлінських рішень, керівних команд, обов'язкових до виконання. Владний вплив, що виходить від суб'єкта до об'єкта управління, дозволяє підпорядковувати волю і діяльність останнього волі першого, що в окремих випадках є необхідним для досягнення цілей і вирішення завдань, визначених суб'єктом управління. Відповідно об'єкт державного управління зобов'язаний підкорятися владній волі суб'єкта і в обов'язковому порядку виконувати його рішення.

В Україні поняття «конфлікт інтересів» вперше було згадано в Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління Державної служби України від 04 серпня 2010 року № 214 . Згідно із положенням цього акта державний службовець повинен заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів впливає із ситуації,

коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків.

Відповідно до пункту 3.1. Загальних правил державний службовець зобов'язаний у межах своїх повноважень вживати заходів щодо недопущення конфлікту інтересів, а саме будь-якої можливості виникнення реальних або таких, що видаються реальними, протиріч між його приватними інтересами та його службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих йому службових повноважень. У Загальних правилах мова йде не лише про реальний, вже існуючий, конфлікт, але й про уявний конфлікт, тобто про ситуацію, яка створює підозру у можливості неупереджених дій з боку публічного службовця.

У статті 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» подається визначення поняття «конфлікт інтересів», відповідно до якого – це суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 року № 4722 зазначає, що під «особистими інтересами» слід розуміти будь-які інтереси публічного службовця, обумовлені особистими, родинними, дружніми чи будь-якими іншими позаслужбовими стосунками з іншими фізичними чи юридичними особами, в тому числі особисті майнові та немайнові інтереси, а також ті, що виникають у зв'язку з його членством або діяльністю в громадських, політичних та релігійних організаціях.

Конфлікт інтересів існує навіть тоді, коли він не стає наслідком яких-небудь неетичних чи неправомірних дій. Конфлікт інтересів може створити враження нечистоти, що може підірвати довіру до особи в професійній системі.

Конфлікт інтересів на державній службі виникає внаслідок існування можливостей для зловживання владою. Розпорядження владою та участь в управлінні надають державним службовцям можливості управляти значними матеріальними та людськими ресурсами, вони мають широкий доступ до інформації, можуть кардинально впливати на долю конкретної людини, тобто в державному управлінні потенційно існують умови для виникнення конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів як явище є складною проблемою, тому у більшості країн правова категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними та суспільними інтересами. Більше того, відслідкувати ці межі досить важко, у результаті чого нормативні акти різних держав, що стосуються характеру і складу конфлікту інтересів, суттєво різняться один від одного.

У європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована у Рекомендаціях ОЕСР характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій.

Таке визначення конфлікту інтересів відображене у законах Чехії – про конфлікт інтересів, Латвії – про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб, Молдови – про конфлікт інтересів, Хорватії – про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень, Російської Федерації – про муніципальну службу в Російській Федерації.

Належить також відзначити, що у Рекомендаціях ОЕСР у межах загального поняття конфлікту інтересів акцентується існування не лише ситуації фактичного конфлікту між інтересами державного посадовця як приватної особи-громадянина та його обов'язком як державної посадової особи, але також ситуацій, за яких існують уявний чи потенційний конфлікти інтересів.

Очевидний конфлікт інтересів стосується ситуації, коли існує особистий інтерес, який може обґрунтовано вважатися таким, що впливає на виконання

державною посадовою особою своїх обов'язків, навіть якщо такого негативного впливу фактично немає (або не може бути).

Потенційний конфлікт інтересів може мати місце у тих випадках, коли посадова особа має приватні інтереси, здатні призвести до конфлікту інтересів у певний час у майбутньому.

Відповідно до ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців «конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків». Під особистим інтересом державного службовця маються на увазі будь-які переваги для нього, його сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні стосунки.

На основі зазначеного вище головними характеристиками конфлікту інтересів є наступні: загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків; суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів; можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

В основі конфлікту інтересів лежить конфлікт між законом і особистою зацікавленістю, між етично правильним і етично неправильним з точки зору суспільної моралі, професійної етики. Конфлікт інтересів є внутрішньоособистісним конфліктом державного службовця, який виникає через наявність у нього корисливого прагнення скористатися владою із порушенням норм професійної етики.

Як правило, наслідком конфлікту інтересів є отримання державним службовцем вигоди особисто для себе чи своєї родини всупереч інтересам держави. Саме цей момент є головним при визначенні поняття корупції, тому часто конфлікт інтересів ототожнюється із нею. Однак, конфлікт інтересів і корупція не тотожні. Іноді конфлікт інтересів може існувати за відсутності корупції і навпаки. Проте, варто зауважити, що у більшості випадків корупція виникає тоді, коли особистий інтерес негативно впливає на результат роботи державного службовця. З огляду на



це питання щодо попередження конфліктів інтересів часто розглядається у якості складової ширшої політики щодо попередження та боротьби з корупцією.

Шкоду публічним інтересам завдає не лише реальний (вже існуючий конфлікт), але й потенційний (приватний інтерес у відповідній сфері), саме такий конфлікт породжує недовіру до публічного службовця і підозри у причетності до вчинення корупційного діяння.

Отже, конфлікт інтересів – це ситуація, за якої особиста заінтересованість публічного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень, за якої існує можливість виникнення протиріччя між особистим інтересом публічного службовця і публічними, що може поставити під сумнів справедливість прийнятого рішення чи вчинення публічним службовцем інших дій.

Попри те, що в теорії термін «конфлікт інтересів» має чітке визначення, на практиці його досить важко схарактеризувати, оскільки межі між державними і особистими інтересами не завжди чітко визначено. Більше того, відслідковування цих меж досить важке, у результаті чого нормативні акти різних держав, що стосуються характеру і складу конфлікту інтересів, суттєво різняться один від одного.

З конфліктом інтересів досить тісно пов'язані такі негативні явища, як зловживання службовим становищем, фаворитизм, непотизм (кумівство) і корупція, що розвивається на їх основі.

Ситуація «конфлікту інтересів» містить, крім іншого, і моральну складову, оскільки багато в чому вона залежить від рівня моральної культури державних службовців, від їхнього вміння ухвалювати належні моральні рішення. Моральні зусилля державного службовця повинні бути підкріплені чіткою правовою регламентацією його діяльності, комплексом заходів щодо попередження подібних ситуацій, їх виконання, недопущення або мінімізації шкідливих для особистості, суспільства і держави наслідків.

Конфлікти інтересів завжди є небезпечними з точки зору антикорупційного законодавства, оскільки у посадовців може виникнути спокуса використання своїх повноважень при вирішенні ситуацій та можливості отримання за це матеріальної

чи іншої вигоди. Узагалі таке поняття, як «конфлікт інтересів», є оціночним, адже неможливо чітко визначити коло всіх тих особистих інтересів службовця та тих ситуацій, за яких вони ввійдуть у суперечність з інтересами служби.

Для того, щоб запобігти чи припинити конфлікт інтересів, слід дослідити основні його елементи. Серед основних елементів конфлікту інтересів на публічній службі виділяють суб'єкти та причини виникнення конфлікту.

Суб'єктом конфлікту інтересів визначається публічний службовець, як носій публічно-владних повноважень.

Статтею 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [передбачено, що до осіб, зобов'язаних вживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів належать особи, зазначені у [пункті 1](#) та [підпунктах "а", "б" пункту 2 частини першої статті 4](#) цього Закону. Із цієї норми можна зробити висновок, що до суб'єктів конфлікту інтересів належать:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад; в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби; г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради

юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій); д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту; е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, доходів і зборів; є) члени Центральної виборчої комісії; ж) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим;

2) особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в пункті 1 частини першої цієї статті; б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках).

Практика перших років застосування нового антикорупційного законодавства показує існування певних складнощів у віднесення тих чи інших працівників державних чи комунальних установ та організацій до таких суб'єктів як «посадові особи юридичних осіб публічного права», тобто групи осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи органів місцевого самоврядування.

Для чіткої ідентифікації суб'єктів, на які поширюються вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів, зокрема працівників, що за посадою чи відповідно до своїх повноважень пов'язані з державною чи комунальною сферою, важливо враховувати наступне:

1) головним критерієм віднесення особи до кола посадових осіб є наявність в неї організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій;

2) відповідно до судової практики, яка склалася і знайшла своє відображення у відповідному узагальненні Верховного Суду України (йдеться про постанову

Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво») організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки по здійсненню керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах чи організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних чи приватних підприємств, установ і організацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їх заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири тощо). У той же час під адміністративно-господарськими обов'язками розуміються обов'язки по управлінню або розпорядженню державним, колективним чи приватним майном (установлення порядку його зберігання, переробки, реалізації, забезпечення контролю за цими операціями тощо). Такі повноваження в тому чи іншому обсязі є у начальників планово-господарських, постачальних, фінансових відділів і служб, завідуючих складами, магазинами, майстернями, ательє, їх заступників, керівників відділів підприємств, відомчих ревізорів та контролерів тощо.

Конфлікт інтересів — це ситуація, за якої особиста зацікавленість публічного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень та функцій і за якої існує можливість виникнення протиріччя між особистою зацікавленістю публічного службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, держави, що може спричинити нанесення шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства.

Конфлікт інтересів завжди слід розглядати як колізію публічних інтересів в межах компетенції посади публічної служби та приватних інтересів особи, яка заміщує дану посаду.

Існують різні причини виникнення конфлікту інтересів на публічній службі, основними з яких виділяють: порушення проголошених у законодавстві основних принципів публічної служби, зокрема: законності, професіоналізму, рівності громадян перед законом; недобросовісність виконання службових повноважень,

порушення конституційного обов'язку забезпечення прав та свобод людини; порушення законодавчо встановлених для публічного службовця обмежень і заборон, зокрема: участі в управлінні комерційними організаціями, використання службового статусу для участі в передвиборній агітації, участь у страйках; неправомірне користування особою службовими і особистими правами, що пов'язане з отриманням незаконних переваг чи пільг; недотримання чинного законодавства, порушення заходів, спрямованих на запобігання і протидію корупції встановлених Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів державного службовця, то серед них можуть бути виділені наступні: 1) невисокий моральний рівень конкретного державного службовця; 2) наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок; 3) недосконалість системи звітності, контролю та аудиту діяльності; 4) відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів. Як видно, одне з провідних місць у виникненні конфлікту інтересів на державній службі вітчизняні вчені відводять недосконалості (або й відсутності) відповідного законодавства і системи контролю за його виконанням через специфічні контролюючі органи.

Крім того, у Настановах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі зазначається, що за останні роки виключною темою для обговорення став конфлікт інтересів, і не лише в приватному, а все більше в державному секторі.

Руйнація бар'єрів між державними і приватними секторами, спричинена приватизацією послуг, приватно-державними товариствами та обміном персоналом, призвела до виникнення «сірих зон» і можливості для корупції.

Значно посилюється конфлікт між власними і приватними інтересами державних службовців та їхніми службовими обов'язками. Неадекватність ідентифікації та врегулювання «сірих зон» може відкрити для державних службовців можливість, за яких вони здатні скористатися своїми посадами задля власної користі. Сьогодні зростає визнання того, що брак уваги і невирішення питань конфлікту інтересів може призвести до корупції.

Враховуючи обсяги взаємодії між приватним та державним сектором, а також фінансові інтереси, які, власне, знаходяться в центрі уваги, нерегульовані конфлікти інтересів можуть стати важливим тягарем для економіки країни. Вони, зокрема, можуть підірвати конкуренцію, зумовити викривлення розподілу державних ресурсів і зайве витрачання державних коштів та спричинити гучний скандал, що послабить довіру громадян до державних інституцій.

Уже досить давно уряди країн, насамперед європейських, усвідомили небезпеку впливу особистої упередженості та прийняття рішень на державному рівні. Раніше увага надавалася традиційним чинникам впливу, а саме подарункам чи представницьким послугам, наданим посадовим особам, або особистим та родинним стосункам. Зростаюча за останні роки співпраця з приватним сектором ускладнила це питання, примножуючи можливості для виникнення конфлікту інтересів, а саме за умов: коли держслужбовець має приватні інтереси в бізнесі як партнер, акціонер, член ради директорів, інвестор, сторона державного контролю тощо; коли держслужбовець пов'язаний з іншими організаціями (наприклад, державний службовець є членом ради неприбуткової організації, що отримує фінансування з органу державної влади, у якому він працює); коли держслужбовець залишає посаду та йде працювати до приватної компанії, регулювання діяльності якої було серед його повноважень, або виконавчий директор призначається на посаду в органі державної влади, який/яка має фінансові зв'язки з тією компанією, у якій він працює. Ключове питання тут у тому, чи знаходиться державний службовець у ситуації, коли особисті інтереси можуть негативним чином вплинути на його роботу.

Поступаючи на публічну службу, особа має підпорядковувати свій приватний інтерес публічному інтересу. Вона повинна бути готова поступитися приватними інтересами на користь публічних, оскільки це зумовлено метою і завданнями публічної служби загалом.

З метою уникнення конфлікту слід змінювати підходи щодо відповідних ситуацій, шукати найбільш оптимальні варіанти в організації роботи відповідного

органу, щоб не допустити впливу приватного інтересу публічного службовця на обґрунтованість і добросовісність прийнятого ним рішення чи вчиненої дії.

## **1.2. Сутність антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі**

Особлива правова природа публічно-службових відносин зумовлює необхідність встановлення гнучкого механізму для того, аби уникнути негативних наслідків конфлікту інтересів. Існування конфлікту інтересів породжує недовіру з боку громадян чи організацій до діяльності органів публічної адміністрації і завдає шкоди законним інтересам. Відтак створення законодавчого механізму врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі має першочергове значення на шляху запобігання корупції.

Тривалий час законодавець послуговувався терміном «боротьба», що асоціюється переважно з моментом активного наступу на корупцію, із застосуванням репресивних заходів кримінально-правового та іншого характеру, протиборством з конкретними проявами корупції особами, котрі їх вчинили.

На відміну від заходів боротьби, запобігання корупції повинно включати широкий спектр заходів, спрямованих на зменшення її обсягів та обмеження впливу на соціальні процеси, усунення соціальних передумов корупції, причин і умов корупційних правопорушень. Зміна законодавства повинна супроводжуватися одночасною зміною психології осіб, уповноважених здійснювати завдання та функції держави, вони мають усвідомити свою відповідальність перед суспільством. Застосування профілактичних заходів дозволяє запобігти причинам виникнення корупційних проявів.

Переважно, корупція пов'язана із ситуацією, в якій публічний службовець приймає рішення, з якого має перевагу друга сторона, при цьому це відбувається

всупереч нормативно встановленій процедурі, а публічний службовець одержує незаконну винагороду від цих дій. В основі таких дій є виникнення конфлікту публічного та приватного інтересу, при цьому публічний службовець надає переваги приватному інтересу при вчиненні публічних повноважень. Така ситуація впливає на об'єктивність, справедливість та повноту виконання ним повноважень.

Держава запроваджує правові механізми, які запобігають конфлікту інтересів або забезпечують його врегулювання в разі виникнення. У зв'язку з цим у Конституції України встановлено обмеження щодо позаслужбової діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та органів місцевого самоврядування, а саме: підприємницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом; народні депутати України не можуть мати іншого представницького мандата чи бути на державній службі; вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом; Президент України не може займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю чи входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу або наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку; професійні судді не можуть обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої (частина друга статті 42, частина друга, третя статті 78, частина четверта статті 103, частина перша статті 120, частина друга статті 127 Конституції України) [32].

Заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачені і в міжнародно-правових актах, зокрема в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції 2003 року, ратифікованій Україною, Міжнародному кодексі поведінки державних посадових осіб, схваленому Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 19 грудня 1996 року, Рекомендації Комітету міністрів



Ради Європи про статус публічних державних службовців в Європі від 24 лютого 2000 року NR(2000) 6.

Крім того, Настанови ОЕСР визначають головні принципи, яких мають дотримуватися державні службовці при врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів, щоб підтримувати довіру до державних інституцій. Це – служіння суспільним інтересам, забезпечення прозорості, посилення персональної відповідальності та розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів.

З метою з'ясування основних вимог, яких необхідно дотримуватись при визначенні механізмів запобігання конфлікту інтересів в державній службі, слід розглянути вказані принципи детальніше.

Принцип служіння суспільним інтересам передбачає, що державні посадові особи мають приймати рішення та надавати рекомендації, керуючись в кожному конкретному випадку відповідними законом та політикою, а також міркуваннями суспільної вигоди, ігноруючи міркування власної вигоди. Доброчесність офіційного процесу прийняття рішень, зокрема з точки зору застосування політики до кожного окремого випадку, не повинна залежати від релігійних, професійних, партійно-політичних, етнічних, родинних або особистих уподобань посадової особи, котра приймає рішення.

Принцип забезпечення прозорості та громадського аналізу визначає, що державні посадові особи і державні органи діятимуть таким чином, який забезпечуватиме всебічний громадський аналіз. Цей обов'язок неможливо виконати автоматично, якщо державні органи діятимуть просто відповідно до «букви» закону. Ця вимога передбачає повагу до більш широких цінностей державної служби, таких як незацікавленість, об'єктивність та доброчесність. Державні службовці та державні органи мають сприяти громадському аналізу управління врегулюванням конфліктів інтересів в межах відповідної нормативно-правової бази.

Принцип підвищення персональної відповідальності і особистий приклад означає, що державні посадові особи в усіх випадках повинні діяти таким чином, аби слугувати прикладом доброчесності для інших державних посадових осіб і громадськості. Державні службовці повинні максимальною мірою брати на себе

відповідальність за вирішення власних справ, які пов'язані з їх статусом приватних осіб, щоб уникнути конфліктів інтересів, які виникають внаслідок призначення на державну посаду і наступної діяльності в цій якості.

Принцип створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів передбачає, що державні органи повинні створювати і здійснювати адекватні стратегії, технології і практичні процедури управління в своєму робочому середовищі з метою сприяння результативному контролю над ситуаціями, пов'язаними з конфліктами інтересів, і управлінню врегулюванням цих ситуацій. Практика діяльності державного органу повинна заохочувати розкриття і обговорення конфліктних ситуацій посадовими особами і включати необхідні засоби захисту інформації, що розкривається, від її використання не за призначенням іншими посадовими особами. Державні органи мають створювати і підтримувати культуру відкритого спілкування та діалогу з питань доброчесності та її розвитку.

Державні органи мають забезпечувати керівництво і навчання з метою підтримки розуміння цих питань і динамічного розвитку встановлених правил і практики діяльності державних органів, а також застосування цих правил до умов роботи цих органів.

Одним із основних механізмів запобігання корупції та конфлікту інтересів є запровадження добору висококваліфікованих кадрів на публічній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки. Указом Президента України від 1 лютого 2012 року № 45/2012 схвалено Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 роки, метою якої є забезпечення всіх сфер життєдіяльності держави кваліфікованими кадрами, необхідними для реалізації національних інтересів у контексті розвитку України як демократичної, соціальної держави з розвинутою ринковою економікою.

А тому, важливим сучасним механізмом запобігання виникненню конфлікту інтересів слід назвати також спеціальну перевірку відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Адже вже сьогодні перевіряються не тільки знання

особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця або службовця органу місцевого самоврядування, а й можливість нести високе звання державного службовця на основі отриманих даних від компетентних органів про: притягнення особи до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення; факту, чи є особа піддана або піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення; достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; наявності в особи корпоративних прав; стану здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації, громадянства. Проведення спеціальної перевірки значною мірою виключить призначення на посаду «за гроші», оскільки така перевірка проводиться після завершення конкурсу і не виключено, що кандидат на посаду може її не пройти.

У зв'язку з проведенням в державі низки реформ, керівник органу державної влади повинен робити добір висококваліфікованих працівників, які зможуть вирішувати завдання, йти до визначеної мети в цілях державного органу. Адже це в подальшому відображається і на самому керівнику, у його вмінні організувати роботу, оскільки призначення на посаду особи в особистих інтересах у суперечності з службовими повноваженнями – це конфлікт інтересів, тобто суперечність між приватним та публічним інтересом.

Світовий досвід вказує на те, що встановлення обмежень для публічних службовців у частині одержання ними подарунків, пов'язаних із виконанням публічних обов'язків, є одним із способів запобігти можливому конфлікту інтересів. Без таких положень жодна із внутрішньодержавних систем запобігання корупції не буде ефективною. Крім того, це є важливим з огляду на необхідність забезпечення довіри населення до публічної адміністрації, впевненості у її неупередженості та справедливості. Звісно, такої довіри не може бути, якщо громадяни бачать, що посадовець отримує винагороду від тих чи інших осіб за вчинення чи утримання від вчинення певних дій на їх користь.

Для України питання неправомірності подарунків є вкрай актуальним, адже в багатьох випадках з метою вирішення питань у власних інтересах подарунки передаються публічному службовцю особами: які зацікавлені в певних офіційних діях установи, в якій працює службовець; які ведуть бізнес або розраховують на ведення бізнесу з цією установою; які здійснюють певні види діяльності, що регулюються відповідною установою; на інтереси яких може вплинути виконання чи невиконання службовцем своїх посадових обов'язків та інше.

Досить тривалий час точилися гострі дискусії з приводу того, як врегулювати зазначене питання на законодавчому рівні: заборонити взагалі приймати подарунки, дозволити лише подарунки, вартість яких не перевищує певний розмір, зобов'язати передавати в орган державної влади, де працює публічний службовець, усі подарунки або лише ті, які за ціною є вищими ніж визначена вартісна межа, та реєструвати їх отримання тощо.

Нарешті був обраний компромісний підхід між зазначеними трьома шляхами врегулювання питання одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави, який знайшов своє відображення у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» [64] (далі - Закон).

Так, відповідно до частини першої статті 8 Закону особам, уповноваженим на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування та деяким прирівняним до них особам, забороняється приймати дарунки (пожертви), за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами, тобто у формі так званого «завуальованого» хабара. Крім того, категорично забороняється приймати будь-який дарунок (пожертву) від підлеглої особи.

Згідно із Законом, публічним службовцям дозволено приймати дарунки, які відповідають загальноновизнаним уявленням про гостинність та пожертви, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких дарунків (пожертв) не перевищує 50 відсотків мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків

(пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, - однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року.

Таке обмеження вартості дарунка не поширюється на дарунки, які даруються близькими особами, до яких відносять подружжя, дітей, батьків, рідних братів і сестер, діда, бабу, онуків, усиновлювачів, усиновлених, а також інших осіб за умови їх постійного проживання разом із суб'єктом відповідальності за корупційні правопорушення.

Отже, в даному випадку мова йде не тільки про близьких осіб суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення, з якими він перебуває у офіційному родинному зв'язку, а й про інших членів його сім'ї, за умови, якщо вони проживають разом та ведуть спільне господарство, як це передбачено частиною другою статті 3 Сімейного кодексу України, відповідно до якої сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки. Крім того, дарунками не вважаються загальнодоступні знижки на товари, послуги, загальнодоступні виграші, призи, премії, бонуси.

Враховуючи вимоги Закону, до особистих подарунків належать подарунки, одержані від близьких осіб, давніх друзів та добрих знайомих, які дарують подарунки з нагоди, наприклад, дня народження, ювілею, або загальноновизнаного свята (Новий рік, Міжнародний жіночий день, День захисника Вітчизни) за умови, що їх дарунки не впливатимуть на прийняття публічними службовцями правомірних рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення.

До дарунків, що дозволятимуться приймати публічними службовцями, можуть бути віднесені і ділові дарунки (сувеніри) і прояви гостинності (запрошення на каву або вечерю) у скромних масштабах, які широко використовуються для налагодження добрих ділових відношень і зміцнення робочих стосунків. Однак, умовами прийняття таких подарунків та проявів гостинності є знову ж таки те, що такі подарунки та прояви гостинності не будуть постійними, не впливатимуть на прийняття публічними службовцями рішень або не створюватимуть враження, що це може впливати на їхні рішення.

Таким чином, для того щоб встановити законність чи незаконність одержання подарунку публічний службовець повинен, перш за все, визначити, чи пов'язаний запропонований подарунок із виконанням ним своїх обов'язків за посадою.

Пов'язаними із виконанням службових обов'язків, є подарунки, що надаються як подяка за раніше вчинені службовцем дії (бездіяльність) або прийняті ним рішення на користь дарувальника або третіх осіб, або даруються в очікуванні заздалегідь необіцяного вчинення публічним службовцем дій (бездіяльності) або прийняття ним рішень на користь дарувальника або третіх осіб. До цієї ж категорії належать подарунки, що надаються службовцю підлеглими.

Службовцю завжди варто визначатись з мотивами дарувальника. Якщо вбачається, що мотивом для надання подарунку є перебування такого службовця на державній службі та його абстрактна здатність приймати владні рішення чи вчиняти певні дії, від подарунку необхідно відмовитись. У разі ж якщо у службовця є сумніви щодо того чи пов'язане надання подарунку із його службовими обов'язками, він повинен звернутись за роз'ясненнями до свого безпосереднього керівника.

У будь-якому випадку необхідно відмовитись від прийняття подарунку, якщо це може поставити під сумнів добросовісність службовця чи органу, де він працює, неупередженість та безсторонність прийнятих ним рішень. Така вимога впливає, зокрема із положень частини першої статті 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», яка вказує на те, що публічні службовці зобов'язані вжити заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів, а також статті 5 Закону України «Про державну службу», яка передбачає, що державний службовець повинен не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця.

Водночас, слід мати на увазі, що є ситуації, у яких подарунки, хоча і мотивовані виконанням службовцем своїх обов'язків, однак не виходять за межі закону. Мова йде про випадки, коли подарунок надається службовцю органом

виконавчої влади, органом місцевого самоврядування як відзнака або заохочення за успіхи у професійній діяльності, або стосується проведення офіційних заходів. Очевидно, що такі подарунки не можуть надходити від приватних установ (компаній, банків, громадських організацій, фондів, політичних партій тощо) чи осіб, або ж бути профінансованими такими особами.

Важливою вимогою Закону є встановлення обов'язку передавати подарунки, одержані як дарунки державі, тобто вручені під час візитів, урочистостей, інших офіційних заходів, до того органу державної влади, в якому працює публічний службовець, в порядку встановленому Кабінетом Міністрів України від 16 листопада 2011 року N 1195 «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» .

Таким чином, унормування порядку отримання подарунків є одним із найважливіших запобіжних заходів у сфері попередження умов виникнення корупційних ризиків діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оскільки дозволяє врегулювати конфлікт інтересів, а саме, суперечності між приватними інтересами публічного службовця та його службовими обов'язками, наявність яких може вплинути на об'єктивність та неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій в процесі його службової діяльності.

Законом України «Про запобігання і протидії корупції» запроваджується принципово новий для України превентивний механізм, який має зменшити ризики виникнення конфлікту інтересів при працевлаштуванні публічних посадовців після припинення виконання ними функцій держави та органів місцевого самоврядування. Необхідність запровадження такого механізму обумовлена значною поширеністю практики «кадрових переміщень» між публічною та приватною сферою.

Актуальність цієї проблеми для України підтверджується матеріалами проведених досліджень опитувань державних службовців стосовно їх життєвих планів у випадку залишення державної служби.

Після залишення державної служби планують: працювати в приватному секторі на посадах, де можуть бути корисні знання, досвід та зв'язки, отримані на державній службі — 52,5% опитаних; працювати в приватному секторі, незалежно від нинішньої посади — 10,7%; займатись власним бізнесом — 10,0%; інші плани — 26,8% [27].

Наведені дані можна наглядно продемонструвати на діаграмі (рис. 1.1).

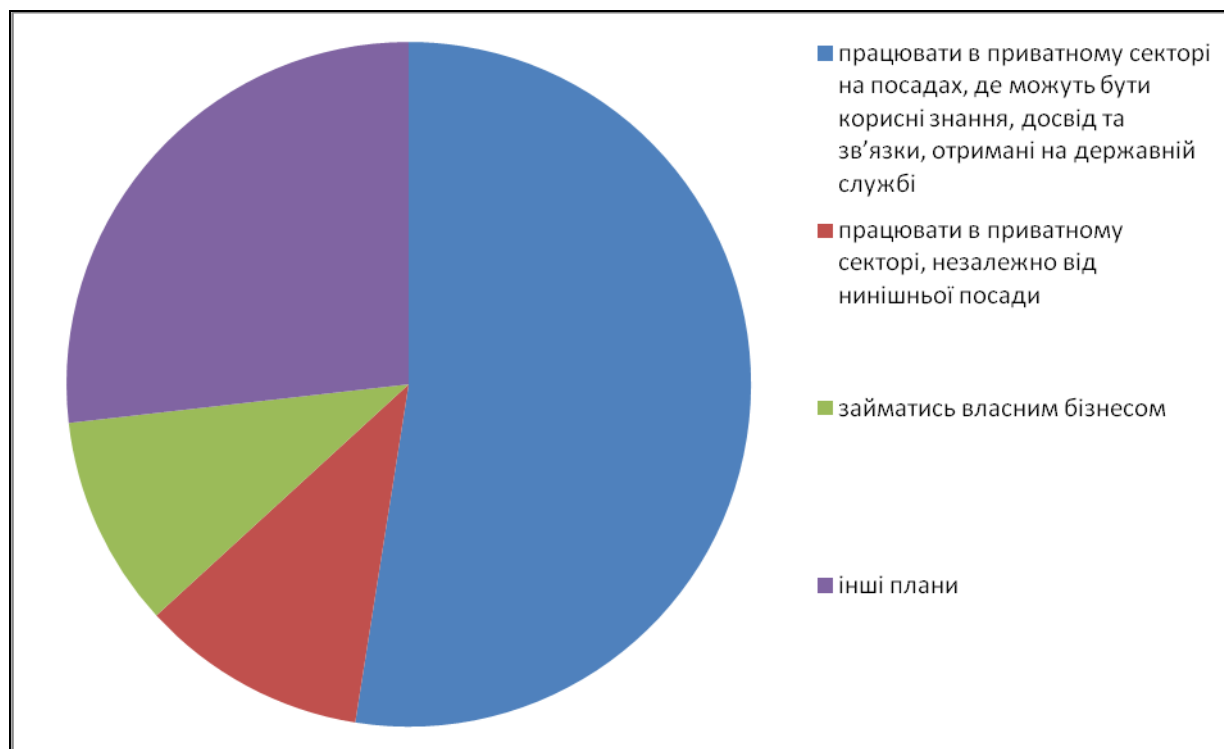


Рис. 1.1. Відображення планів державних службовців на працевлаштування після залишення державної служби<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Примітка. Складено автором з врахуванням [45].

Очевидно, що професійна діяльність екс-службовця (особливо — керівника) в тій сфері, що є об'єктом контрольної-дозвільної, регуляторної діяльності відомства, де він раніше працював, має підвищений ризик корупційності. Існує досить значний «попит» на цю категорію працівників.

В багатьох країнах досить детально врегульовано питання конфлікту інтересів при виході державних службовців на пенсію або переході в іншу сферу діяльності. Для визначення корупціогенності таких ситуацій застосовується термін «пантуфляж» («pantouflage» — в перекладі з французької — «хатні капці»).



Як самостійний напрямок антикорупційної діяльності це питання було поставлене в Програмі дій проти корупції, прийнятій Комітетом Міністрів Ради Європи. В останні роки воно було об'єктом самостійного аналізу в рамках моніторингових процедур Групи держав Ради Європи проти корупції (ГРЕКО). Переважна більшість країн, що були об'єктом моніторингу під час другого раунду оцінки, отримали рекомендації стосовно необхідності регулювання відповідних ситуацій. Однак, усі вони мають складнощі в реалізації таких рекомендацій. В оціночному звіті ГРЕКО щодо України було відзначено важливість зусиль української держави з метою створення механізмів зменшення корупційних ризиків в ситуаціях переходу посадовців з публічної сфери до приватної.

В Конвенції ООН проти корупції міститься спеціальна норма щодо запобігання «пантуфляжу». В статті 12 Конвенції серед превентивних заходів вказується на необхідність «запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом установлення обмежень у належних випадках й на обґрунтований термін, стосовно професійної діяльності державних посадових осіб у приватному секторі, якщо така діяльність або робота безпосередньо пов'язана з функціями, що такі державні посадові особи виконували в період їхнього перебування на посаді або за виконанням яких вони здійснювали нагляд». Саме ця юридична конструкція була реалізована в статті 10 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

За своєю природою згаданий превентивний механізм має на меті мінімізувати ризики виникнення конфлікту інтересів при переході службовця на іншу, не пов'язану з виконанням функцій держави роботу, мінімізувати випадки, коли особа у неправомірний спосіб створює особливо сприятливі умови для установ, підприємств, організацій, де вона планує працювати після залишення публічної служби або використовує на новій посаді службову інформацію або інші можливості своєї колишньої посади на службі.

Разом з тим, положення статті 10 Закону не повинні тлумачитись як автоматичне (формальне) поширення на вказану категорію будь-яких обмежень та заборон, що поширювались на них в період їх зайнятості в публічній сфері. При визначенні того, чи мають такі обмеження поширюватись на осіб, що припинили

діяльність пов'язану з виконанням функцій держави та органів місцевого самоврядування, необхідно використовувати системне тлумачення, зокрема враховувати цільовий характер обмежень, який стає зрозумілим лише в контексті встановлення мети та завдань всього законодавчого акта чи його окремих положень. В преамбулі Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» зазначається, що цей закон визначає засади запобігання та протидії корупції. Відповідно, саме необхідністю створення превентивних механізмів щодо корупційних ризиків встановлюється цільовий характер обмежень, які він передбачає. В інших випадках мета обмежень може бути іншою. Наприклад, обмеження чи заборони можуть вводитись для збереження конфіденційності окремих видів службової інформації, підтримання неполітичного (позапартійного) характеру окремих державних органів, тощо. Якщо в контексті обставин, що складають суттєві умови працевлаштування колишніх посадовців публічної сфери, встановлені законом обмеження не відповідають завданням попередження корупції, то відповідні обмеження не можуть бути застосовані, оскільки вони втрачають значення превентивного інструменту, перетворюючись в більшості випадків в нелегітимні обмеження прав людини. Окрім того, обмеження та заборони мають відповідати загальним критеріям (принципам) несуперечливості (розумності, раціональної обґрунтованості), адекватності та реальності.

Згадана стаття Закону передбачає три види таких обмежень, для яких притаманні певні спільні ознаки. Перш за все, на відміну від усіх інших, вказані обмеження стосуються не службовців, а осіб, які припинили перебування на публічній службі. Ще однією особливістю, на яку слід звернути увагу, є визначений строк дії таких обмежень, а саме один рік з моменту припинення служби. Такий відносно нетривалий строк є найбільш оптимальним з огляду на неприпустимість встановлення надмірних обмежень для громадян, які звільнилися з державних органів чи органів місцевого самоврядування. З іншого боку такий строк є достатнім аби усунути або значно послабити можливості особи недобросовісно використовувати своє попереднє службове становище.

Першим видом обмежень є заборона укладати трудові договори (контракти) або вчиняти правочини у сфері підприємницької діяльності з підприємствами, установами чи організаціями незалежно від форми власності 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 підприємств, установ чи організацій або фізичних осіб - підприємців. Наявність у Законі такого обмеження спрямована на запобігання випадкам, коли особа, перебуваючи на посаді, заздалегідь «готує» для себе робоче місце у підприємстві чи організації, які вона контролює, чи іншим чином впливає на їх діяльність. Крім цього, дане обмеження запобігає необ'єктивності в діяльності службовців.

Другим видом обмежень, передбачених для осіб, які припинили діяльність, пов'язану з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, є заборона розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, крім випадків, установлених законом.

Вказане обмеження запобігає недобросовісному використанню особою конкретної інформації, отриманої при виконанні службових обов'язків, в приватних інтересах. Адже не виключені випадки, коли перебуваючи на службі, особа отримує певну офіційну інформацію, яка в подальшому може бути використана нею на користь майбутнього роботодавця або в процесі безпосереднього здійснення тієї чи іншої приватної практики.

Третє обмеження полягає у забороні особам, які припинили службу, представляти інтереси будь-якої особи у справах (у тому числі в тих, що розглядаються в судах), в яких іншою стороною є орган (органи), в якому (яких) вони працювали.

Зазначене обмеження сприяє запобіганню недобросовісному використанню колишнім службовцем своїх зв'язків при здійсненні ним представницької діяльності. Це правило, наприклад, є досить актуальним для юристів, серед яких

поширеною є практика представництва інтересів громадян чи юридичних осіб після припинення державної служби чи роботи у правоохоронних та контролюючих структурах, у тому числі, в процесі здійснення адвокатської діяльності.

Ще однією характерною особливістю української моделі обмежень для осіб, які припинили публічну службу, є відсутність окремо встановленої відповідальності за їх порушення. Таким чином, порушення обмеження на укладання трудових угод та правочинів у сфері підприємницької діяльності може тягнути за собою правові наслідки у виді визнання відповідної угоди чи правочину недійсним.

Що стосується порушення обмеження щодо представництва інтересів тієї чи іншої фізичної юридичної особи, то у даному випадку може йти мова про певні процесуальні наслідки (якщо мало місце представництво інтересів у суді) або знову ж таки про недійсність досягнутих під час такого представництва домовленостей (наприклад, у випадку представництва інтересів у комерційних операціях тощо).

Власне, суб'єктами адміністративної відповідальності за незаконне використання інформації, що стала відома у зв'язку з виконанням службових повноважень, є лише особи, які перебувають на службі (стаття 172<sup>8</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Ще одним із важливих механізмів запобігання конфлікту інтересів в державній службі є обмеження щодо роботи близьких осіб, тобто – заборона бути (або мати) у безпосередньому підпорядкуванні близьких осіб у зв'язку з виконанням службових повноважень.

Відповідно до частини першої статті 9 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» вказані особи не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

Безпосереднє підпорядкування – відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням. При цьому відносинами прямої організаційної або правової залежності

підлеглої особи від її керівника вважається наявність хоча б одного із перелічених повноважень керівника щодо підлеглої йому близької особи.

Необхідно мати на увазі, що зазначене обмеження по суті складається з двох окремих заборон: мати в підпорядкуванні близьких осіб або бути їм безпосередньо підпорядкованим. Тому, наприклад, ситуація, коли близькі особи перебувають у відносинах безпосереднього підпорядкування і при цьому підпорядкована особа працює у сільській місцевості, а керівник працює у місті, потребує врегулювання, оскільки має місце порушення обмеження з боку особи, яка є керівником.

Уникненню порушень вказаного обмеження сприяє, перш за все, чітке усвідомлення посадовими особами його змісту та можливих негативних наслідків.

Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено, що особи уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до них особи зобов'язані: уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів; повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів. А закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, 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.

Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 року № 214 є узагальненням стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та способів врегулювання конфлікту інтересів. Відповідно до цих стандартів обставини, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, повинні бути усунуті до того, як державний службовець буде призначений на посаду. У разі коли обставини, що можуть призвести до виникнення конфлікту інтересів, склалися після призначення на посаду, державний службовець повинен невідкладно повідомити в письмовій формі про це свого безпосереднього керівника та терміново вжити заходів щодо усунення

таких обставин. Якщо державному службовцю стало відомо про наявність конфлікту інтересів у інших державних службовців, йому необхідно повідомити про це свого безпосереднього керівника. Державний службовець, який повідомив про конфлікт інтересів свого безпосереднього керівника і вважає, що вжиті заходи є недостатніми, може повідомити про це в письмовій формі керівника органу державної влади.

Визначають такі основні шляхи врегулювання конфлікту інтересів, які умовно можна поділити на два види: шляхи врегулювання конфлікту інтересів, що має тимчасовий (разовий) характер (рис. 1.2); шляхи врегулювання конфлікту інтересів, що має постійний або тривалий характер (рис. 1.3).



Рис. 1.2. Шляхи врегулювання конфлікту інтересів, що має тимчасовий характер<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Примітка. Складено автором.



;

Рис. 1.3. Основні шляхи врегулювання конфлікту інтересів, що має постійний або тривалий характер<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Примітка. Складено автором

Щодо здійснення контролю за рішеннями, що приймаються державним службовцем, то згадані Загальні правила передбачають такі форми здійснення контролю: перевірка особою, визначеною керівником державного органу, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються державним службовцем або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів; розгляд справ та прийняття рішень державним службовцем у присутності особи, визначеної керівником державного органу.

Державний службовець повинен вжити всіх заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів (власного або такого, про який йому стало відомо в інших державних службовців).

Отже, способи врегулювання конфлікту інтересів мають забезпечити своєчасність реагування на порушення законодавства і запобігти прийняттю рішень чи вчинення дій в умовах існування конфлікту інтересів.

### **1.3. Зарубіжний досвід запобігання конфліктам інтересів в державній службі на антикорупційних засадах**

Удосконалення вітчизняного антикорупційного законодавства неможливе без його гармонізації до відповідного законодавства розвинутих країн світу. Однією із складової такої роботи є аналіз положень зарубіжного антикорупційного

законодавства. Питанню конфлікту інтересів державних службовців надають все більшого значення у всіх розвинутих країнах, тому важливо при вирішенні цих питань в Україні використовувати накопичений зарубіжний досвід.

Конфлікти інтересів як у державному, так і у приватному секторах, непокоять громадськість у багатьох країнах світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків.

Ситуації, до виникнення яких спричиняють неврегульовані (невирішені) конфлікти інтересів, у розвинених демократичних країнах вже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства, а різноманітність підходів до їх урегулювання віддзеркалює відмінності історичних і правових традицій, а також традицій державного управління.

Протягом останніх років в країнах Європейського Союзу було здійснено ряд кроків, спрямованих на удосконалення як антикорупційного законодавства в цілому, так і на запобігання конфлікту інтересів зокрема. Так, ще до 2000 року у більшості східноєвропейських країн було прийнято спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи та інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання тощо.

Хоча законодавством багатьох країн ЄС передбачено специфічні обмеження, покликані не допустити виникнення конфлікту інтересів, з метою заповнення потенційних прогалин у правовому регулюванні закони деяких держав-членів встановлюють загальну заборону здійснювати будь-яку діяльність, що може призвести до конфлікту інтересів.

Результати порівняльного дослідження, які знайшли своє відображення у Документі SIGMA № 36 за назвою «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд», засвідчують, що у європейських країнах (у першу чергу, країнах ЄС) національні програми запобігання конфлікту інтересів розроблялися у межах одного із двох підходів: 1) програми запобігання конфлікту інтересів є частиною стратегії запобігання та



протидії корупції, 2) програми запобігання конфлікту інтересів є складовою широкої стратегії гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки у державному секторі.

Перший підхід став загальноприйнятою практикою у «нових» країнах-членах ЄС (які набули членства у ЄС після 2004 року), тоді як другий відображений у законодавстві «старих» країн ЄС. У цьому контексті політика щодо конфлікту інтересів, з одного боку, є важливим засобом підтримання моральної чистоти державної служби, а також захисту та просування демократії, а з іншого – частиною виявлення та розслідування корупційних злочинів, оскільки певні документи з цієї політики (декларація про доходи або декларація про майно членів сім'ї) можуть надати істотну допомогу у виявленні корупційних правопорушень. Окрім того, згадана політика має враховувати ризики, пов'язані із певними категоріями державних службовців, особливо, якщо це розробники політики чи найвищі посадові особи, а також службовці, які працюють у ключових державних сферах.

Ця модель має на меті не стільки виявити можливі правопорушення, скільки запобігти виникненню ситуацій, що можуть зумовити неетичну поведінку. Таку модель доцільно запроваджувати в умовах, коли в державі вже функціонує ефективна система покарання і переслідування корупції, а рівень сприйняття корупції в суспільстві є досить низьким. Така модель виконує роль своєрідного етичного путівника для посадовця та дозволяє останньому уникати конфлікту інтересів та можливої корупційної поведінки. Важливим компонентом цієї моделі є донесення її цілей до посадовців, а також проведення тренінгів з відповідних питань, у тому числі – й до заміщення відповідних посад.

Вирішальне значення для ефективного функціонування цієї моделі має не стільки роль відповідного органу контролю, скільки існування у суспільстві особливої культури доброчесності, активна співпраця всіх зацікавлених суб'єктів у формуванні такої культури, у тому числі – засобів масової інформації та громадянського суспільства [15, с.5].

Наприклад, у частині першій статті 36 Кодексу цивільних службовців Греції, передбачено, що «цивільний службовець не може займатися питаннями або брати

участь у розробці правових актів, особисто чи у складі колективного органу, якщо або він сам, або його дружина чи чоловік, або кровний родич чи родич за шлюбом до третього коліна, або особа, якій службовець приходиться близьким другом чи ворогом, має явну зацікавленість у вирішенні такого питання». Порушення цих вимог є підставою для скасування відповідного адміністративного акта. У цьому ж Кодексі передбачено, що «цивільні службовці, одружені між собою, або кровні родичі чи родичі за шлюбом до третього коліна не можуть входити до складу одногоколективного органу».

Суттєвим запобіганням виникнення конфлікту інтересів є вимога, закріплена в Кодексі Греції, про те, що «керівники служб не можуть працювати у місцевості, звідки походять вони самі або їхні дружини чи чоловіки» [87, с. 40]. У таких нормах закладений механізм протидії корупції — уникнення самої можливості конфлікту інтересів на публічній службі [100].

У статті 29а Закону про державного службовця Болгарії передбачено: «Державний службовець не повинен брати участі в обговоренні, підготовці та прийнятті рішень, якщо він або пов'язані з ним особи зацікавлені у прийнятті таких рішень або мають відносини з зацікавленими особами, що викликає обґрунтовані сумніви в неупередженості такого службовця». Законодавець наголошує на обґрунтованості існування сумнівів щодо об'єктивності дій публічного службовця. Такий підхід відображений у законодавстві про публічну службу інших країн, що є вагомим фактором у запобіганні виникненню корупції.

В Болгарії з метою запобігання виникненню, а також встановлення наявності або відсутності конфлікту інтересів, Законом передбачено створення окремого незалежного органу – Комісії з питань запобігання та встановлення конфлікту інтересів.

Комісія з питань запобігання та встановлення конфлікту інтересів є незалежним органом, до складу якого входять 5 членів, 3 з яких (у тому числі голова Комісії) призначаються парламентом, 1 – Президентом Болгарії, 1 – Прем'єр-міністром. Член комісії призначається строком на 5 років і не може займати посаду більш, ніж 2 строки підряд. Комісія є підзвітною перед парламентом і зобов'язана не

пізніше 31 березня року, наступного за звітним, подавати Національним Зборам щорічний звіт про свою діяльність.

Законом передбачено ряд гарантій забезпечення незалежності діяльності Комісії: а) встановлено обмеження щодо суміщення посад в комісії з іншими посадами та видами діяльності (член Комісії не може бути членом партії, обіймати виборні посади в органах державної влади або місцевого самоврядування тощо); б) встановлено вичерпний перелік підстав дострокового припинення повноважень члена Комісії; в) для членів Комісії передбачено підвищений розмір заробітної плати (3 середньомісячних заробітних плати для працівників публічного сектору, з щоквартальним перерахунком відповідно до даних офіційної статистики) тощо.

До повноважень комісії віднесено: а) реєстрацію повідомлень про конфлікт інтересів та прийняття рішень щодо конфлікту інтересів; б) ведення обліку адміністративних правопорушень у сфері декларування інтересів, а також прийняття рішень про накладення адміністративних стягнень.

Вирішення питань про наявність або відсутність конфлікту інтересів здійснюється за повідомленнями третіх осіб (за винятком анонімних) або за поданням депутата. З метою перевірки відповідних фактів Комісія має право звертатись до відповідних органів влади із запитом про надання інформації, які мають бути задоволені у 14-денний строк. Комісія зобов'язана ухвалити рішення про наявність або відсутність конфлікту інтересів протягом 2 місяців з дня відкриття провадження у справі, а рішення про накладення адміністративного стягнення – протягом місяця з дня набуття законної сили рішенням про наявність або відсутність конфлікту інтересів. Законом також передбачено ряд механізмів, спрямованих на захист осіб, що інформують Комісії про конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб (наприклад, заборонено розкриття інформації про відповідних осіб, фактів та відомостей, отриманих від них, тощо).

В Литві поняття приватних інтересів, публічних інтересів, а також конфлікту інтересів визначено статтею 2 Закону про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі. Зокрема, приватними інтересами вважаються будь-які особисті інтереси економічного або неекономічного характеру депутата (або

його близьких осіб – батьків, дітей, братів, сестер, подружжя, онуків, діда чи бабусі, співмешканця, ділового партнера, угоду про партнерство з яким зареєстровано в установленому порядку), які можуть вплинути на прийняття ним рішень в процесі здійснення своїх повноважень.

Під публічними інтересами Закон розуміє очікування громадян щодо прийняття рішень особами, які перебувають на державній службі (у тому числі депутатами), на засадах неупередженості та справедливості.

Конфлікт інтересів визначається як ситуація, за якої особа, що перебуває на державній службі, в процесі виконання своїх обов'язків та надання доручень зобов'язана приймати рішення або давати доручення з питань, пов'язаних з її приватними інтересами.

Відомості про приватні інтереси державних політиків, суддів та окремих категорій державних службовців, перелік яких визначено частиною першою статті 10 Закону про регулювання публічних та приватних інтересів на державній службі, належать до інформації з відкритим доступом і підлягають оприлюдненню на веб-сайті Головної комісії з питань службової етики. Законом також створено Державний реєстр приватних інтересів осіб, що перебувають на державній службі.

Закон закріплює право перевіряти відомості, відображені у деклараціях депутатів про приватні інтереси, за Головною комісією з питань службової етики, Державною податковою інспекцією, а також правоохоронними органами [15].

Доцільно також звернутися до досвіду США щодо запровадження етичної програми в системі виконавчої влади. З погляду адміністративної етики моральність розуміється як особиста чесність, а в адміністративній поведінці – як майже універсальна норма, згідно з якою публічна посада не може використовуватися для особистих корисливих цілей.

Розвиток етичної системи державної служби США охоплює понад два сторіччя. Американці надають дуже великого значення питанням професійної етики державних службовців. У 1958 році Конгрес США прийняв резолюцію, яка ухвалила етичний кодекс для працівників федеральних служб, а у 1989 році - закон про реформу етичних норм. У жовтні 1990 року президент США посилив етичні

вимоги до державних службовців виконавчим указом «Принципи етики поведінки посадових осіб і службовців держапарату». Основний мотив етичних вимог до державних службовців - це належне виконання службового обов'язку, чесність і відповідальність [100].

Законом 1978 року «Про реформу державного управління» було передбачено заходи щодо боротьби з корупцією та підвищення оперативності й ефективності діяльності урядових установ. Основним принципом, який запроваджує цей закон, є конкурсний порядок призначень на державні посади, причому єдині критерії відбору – достатній досвід, рівень кваліфікації та чесність.

У США державному службовцю законодавчо забороняється приймати цінності за здійснення офіційних дій, тобто отримувати хабарі, брати офіційну участь у справі, що має для нього певний фінансовий інтерес, вести справу, яка не містить корупції, але може спонукати до неї. Отже, є коло принципів стандартів на випадки проявів неетичної поведінки.

У 1989р. Конгрес США заснував Управління державної етики як окрему установу в системі виконавчої влади. Керує ним директор, якого призначає на 5 років президент за поданням та згодою сенату. В ньому працює 85 співробітників. Управління забезпечує керування етичною програмою у виконавчій владі. Ця система є децентралізованою, кожна установа і відділення відповідають за виконання власних програм етики.

Управління займається питаннями надання фінансової інформації щодо чиновників нижчого рангу виконавчої влади, якщо їхня робота пов'язана з контрактами, адміністративними субсидіями, видачею ліцензій; бере участь у процесі перевірки працівників, яких призначає на посади президент США; бере участь у законотворчій діяльності. Управління має повноваження видавати постанови щодо розгляду конфліктів інтересів, стандартів поведінки, надання інформації про фінансові справи співробітників; має повноваження вимагати коригувати програми інших установ з етичних питань, може рекомендувати вжиття заходів адміністративного впливу щодо конкретних працівників.

У 1978 році рішенням Конгресу США було створено посаду генерального інспектора при державних установах і визначено його повноваження: виявляти та не допускати марнотратства, шахрайства, зловживань у державних установах; підвищувати ефективність управління та господарювання; перевіряти законність виконання державними установами своїх обов'язків. Генеральний інспектор одержує платню від державних установ. Однак він є відносно незалежним, що забезпечує відсутність впливу й тиску на нього.

У Сполучених Штатах існують гарантії захисту прав викривачів фактів неетичної поведінки або корупції державних службовців. Було створено Бюро радника із спеціальних питань, головним завданням якого є захист прав працівників державних установ, які публічно заявляють про випадки обману, марнотратства і службових зловживань. У США публічне викриття махінацій на державному рівні є загальноновизнаним і користується підтримкою державних лідерів [35].

Крім того, у США існує практика, що дружина Президента США залишає роботу на час політичної діяльності свого чоловіка, аби не допустити виникнення конфлікту інтересів і не викликати підозру у громадськості щодо його наявності. Як правило, з початку політичної кар'єри у подружжі йде домовленість щодо обмеження виконання певних видів діяльності з метою про уникнення конфлікту інтересів. Більшість політиків США — це чоловіки, тому їхні дружини часто відмовляються від службової кар'єри на користь свого чоловіка [100].

Цікавим є досвід заходів, розпочатих у сфері запобігання конфлікту інтересів урядом М.Тетчер у Великобританії. Був установлений контроль над «ефектом крученої двері», тобто міграції робітників між державною службою і комерційними структурами, а також над «ефектом човників», тобто переходом колишніх вищих службовців державного апарату після їх відставки у фірми тієї сфери, яку вони нещодавно курирували. Ці «ефекти» стимулюють корупцію, витікання до сфери бізнесу державних секретів, підривають принцип рівності умов на конкурсах за отримання державних замовлень. Зараз колишній службовець протягом двох років після відставки для подібних переміщень повинен отримати санкцію відповідних органів. На особу, яка виконує службу для уряду, покладається суспільна довіра,

тому що ця служба дає широкі можливості для зловживань. Приходячи на державну службу, працівник робить свідомий вибір і погоджується на суворе обмеження як у публічній, так і у приватній діяльності. Чим більше посада, тим більше обмежень [35].

Дослідники Британської державної служби відзначають, що їй притаманні висока корпоративна етика, суворі відповідність кодексу адміністративної моралі. Існує думка, що високі моральні якості державних службовців завжди були предметом особливої гордості британців. Британського державного службовця характеризують висока самодисципліна, чесність, моральність, турбота про «суспільний гаманець», професійна честь, прагнення завжди знайти найкраще рішення.

Громадянська служба і сьогодні розглядається у Великобританії як «почесний обов'язок шляхетних людей», як знак довіри до них з боку «корони» і суспільства. У 1994 р. за наказом прем'єр-міністра Великобританії було створено як постійний інститут Комітет з проблем стандартів у суспільному житті, завданням якого стало вивчення стандартів поведінки та роботи всіх державних службовців, у тому числі стандартів їх фінансової та комерційної діяльності.

Законодавство зарубіжних країн головним обов'язком публічних службовців визначає добросовісне виконання службових обов'язків. Наприклад, вагому роль для функціонування цивільної служби в Великій Британії має Кодекс поведінки цивільного службовця, який визначає обов'язки цивільного службовця перед громадянами та органами його призначення. У цьому ж акті визначені принципи діяльності цивільного службовця, зокрема, пріоритет публічного інтересу, чесність, об'єктивна обґрунтованість та неупередженість.

В низці міжнародних документів закріплені стандарти щодо одержання подарунків особами, які уповноважені на виконання функцій держави.

Так, пункт 4 статті 7 Конвенції ООН проти корупції передбачає зобов'язання сторін створювати, підтримувати й зміцнювати системи, які запобігають виникненню конфлікту інтересів, а пункт 5 статті 8 Конвенції встановлює обов'язок держав запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових

осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia* (у тому числі), про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [31].

Світовий досвід вказує на те, що встановлення обмежень для публічних службовців у частині одержання ними подарунків, пов'язаних із виконанням публічних обов'язків, є одним із способів запобігти можливому конфлікту інтересів. Без таких положень жодна із внутрішньодержавних систем запобігання корупції не буде ефективною. Крім того, це є важливим з огляду на необхідність забезпечення довіри населення до публічної адміністрації, впевненості у її неупередженості та справедливості. Звісно, такої довіри не може бути, якщо громадяни бачать, що посадовець отримує винагороду від тих чи інших осіб за вчинення чи утримання від вчинення певних дій на їх користь.

Загалом можна виділити основні можливі механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів, які застосовуються в різних країнах.

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

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

3. Декларування доходів і майна членів сім'ї. Практика обов'язкового подання декларацій про доходи і майно членами сім'ї службовця є більше винятком, ніж загальним правилом, і поширена лише у деяких державах, зокрема —



в Польщі (декларування майна і доходів членів сім'ї (одного з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або місцеву виборну посаду). В Угорщині члени сім'ї (один з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або посаду вищих категорій державних службовців, доходів не декларують, проте декларують майно.

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

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

6. Декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями, також є поширеним явищем у Європі — передбачене в Португалії (декларування за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду), Іспанії

(декларування за 2 роки, що передують призначенню на політичну посаду або місцеву виборну посаду), Німеччині. У ряді європейських країн приватні інтереси повинні бути задекларовані лише у випадку, якщо вони можуть вплинути на виконання службових обов'язків (Великобританія, Італія, Латвія, Польща, Угорщина, Франція).

7. Декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень є поширеним насамперед у тих країнах, у яких декларуються інтереси, пов'язані з виконанням контрактних зобов'язань — в Португалії (за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду, є добровільним для місцевих виборних посадових осіб), Іспанії (за 2 роки до призначення), Німеччині (для місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів; при цьому декларуються не лише власні інтереси, але й інтереси сім'ї та пов'язаних осіб), Угорщині (лише члени парламенту), Італії, Латвії, Польщі, Франції (у разі виникнення конфлікту інтересів).

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

9. Обмеження на обіймання певних посад та заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця також встановлене законодавством окремих європейських країн. Так, в Іспанії та Португалії протягом відповідно 2 та 3 років після припинення таких повноважень, особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме

підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа. Подібні обмеження для державних службовців встановлено і законодавством Італії, Польщі (1 рік, до того ж у разі звільнення з політичної посади, особа, що її обіймала повинна отримати офіційну згоду на працевлаштування у приватній компанії за місцем роботи), Франції (5 років) та Великобританії (2 роки.).

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

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

12. Утримання від участі у прийнятті рішень. За таким принципом службовець не може здійснювати свої повноваження у випадку особистої зацікавленості у їх здійсненні. Якщо здійснення повноважень передбачає прийняття управлінського рішення шляхом голосування, посадова особа, що має особисту зацікавленість, не бере участі у голосуванні; у випадку необхідності вчинити певні дії — доручає їх вчинення неупередженій особі, яка не має особистого інтересу у вчиненні таких дій; у випадку проведення обговорень — не бере участі у їх проведенні; у випадку розгляду певних документів або отримання інформації — не бере участі у розгляді документів та не отримує відповідну інформацію. Особливо

детально процедура запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом утримання від участі у прийнятті рішень визначена законодавством Іспанії, Франції та Німеччини.

13. Обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств. Законодавством низки європейських держав (Великобританії, Іспанії, Латвії, Португалії, Франції) встановлено обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств, які виступають постачальниками робіт, товарів та послуг для відповідного органу влади або перебувають під його контролем чи прямим підпорядкуванням. У Польщі місцеві виборні посадові особи взагалі не можуть бути власниками часток у статутному капіталі будь-яких приватних підприємств.

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

Зважаючи на те, що у європейських країнах політика врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в основному розглядається у якості складової загальної політики протидії корупції, часто саме на спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції покладаються функції із запобігання конфлікту інтересів.

Прийняті останнім часом міжнародні договори вимагають від держав-учасниць заснувати спеціалізовані органи для боротьби та запобігання корупції.

Так, наприклад, ст. 6 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції передбачає, що кожна держава-учасниця ООН «забезпечує, ... наявність органу або, у належних випадках, органів, які здійснюють запобігання корупції... Кожна держава-учасниця забезпечує органу або органам ... необхідну незалежність ... з метою надання такому органу або органам можливості виконувати свої функції ефективно й в умовах свободи від будь-якого неналежного впливу. Слід забезпечити необхідні матеріальні ресурси та спеціалізований персонал, а також таку підготовку

персоналу, яка може бути потрібна для виконання покладених на нього функцій». Конвенція у ст. 36 вимагає наявність двох типів спеціалізованих інституцій: орган або органи, що запобігають корупції; орган або органи, що спеціалізуються на боротьбі з корупцією за допомогою правоохоронних заходів. Таким чином, вимоги міжнародних конвенцій передбачають створення спеціалізованих органів. Однак, саме по собі існування таких інституцій не веде до зниження рівня корупції, адже з тим, щоб забезпечити свою ефективну діяльність, вони повинні мати у своєму розпорядженні усі необхідні засоби. Крім спеціальної підготовки та визначення компетенції, спеціалізовані антикорупційні органи повинні мати достатні повноваження, такі як застосування спеціальних слідчих заходів і збирання доказів. Спеціалізовані антикорупційні органи або співробітники повинні бути захищені від неправомірного політичного тиску, для чого необхідні механізми забезпечення високого рівня їхньої структурної, операційної та фінансової автономії.

Поряд з тим, міжнародні стандарти не передбачають ні порядку створення та організації роботи спеціалізованого антикорупційного органу, ні якоїсь однієї максимально ефективної або універсальної моделі такого органу.

Відповідно до Конвенції ООН проти корупції до важливих функцій із запобігання корупції належать: запобігання конфліктові інтересів, майнові декларації, забезпечення етики та прозорості державної служби, попередження відмивання грошей та фінансовий контроль за витрачанням бюджетних коштів. У багатьох країнах багато цих функцій здійснюється у межах уже існуючих органів (органами контролю та аудиту, інститутом омбудсмена, органами виконавчої влади, комісіями з етики та запобігання конфліктові інтересів, спеціалізованими службами та підрозділами із запобігання корупції, органами з боротьби проти відмивання грошей).

Так, наприклад, у деяких країнах-членах ЄС виявленням конфлікту інтересів займаються незалежні органи влади – Конституційний Суд у Португалії, Бюро по боротьбі з корупцією у Латвії, адміністративні суди в Чехії, або спеціалізовані органи – Комісія з питань вирішення конфліктів інтересів у Хорватії, Офіс з питань конфлікту інтересів в Іспанії.

Незважаючи на те, що в ряді країн Європи спеціалізовані органи, які здійснюють комплексний контроль за дотриманням всіх обмежень щодо конфлікту інтересів, відсутні, проте існують органи, які забезпечують дієвість окремих механізмів запобігання конфліктам інтересів. Прикладом таких держав може бути Франція, у якій Комісія з питань прозорості політичного фінансування створена як спеціальний орган для контролю за декларуванням доходів посадових осіб, а забезпеченням дотримання обмежень щодо можливості працевлаштування у приватному секторі посадових осіб, повноваження яких були припинені, займаються Комісії з питань професійної етики.

В Італії також відсутня цілісна система органів, покликаних виявляти конфлікт інтересів. Органами, на які покладені повноваження із забезпечення окремих механізмів виявлення та запобігання конфлікту інтересів, є Агентство з питань комунікацій (виявлення конфліктів інтересів у сфері комунікацій), Агентство з питань конкуренції (виявлення конфлікту інтересів у публічній сфері), а також керівники відповідних органів влади (спікер парламенту, керівники органів виконавчої влади – щодо виявлення конфлікту інтересів у відповідних органах влади). Проте, є і такі держави (зокрема, Польща, Угорщина, Німеччина), у яких взагалі відсутні будь-які органи, що здійснюють моніторинг конфлікту інтересів.

Ключову роль у здійсненні відповідних функцій відіграють громадський та внутрішньовідомчий контроль, який відповідно здійснюється неурядовими громадськими організаціями, ЗМІ та керівниками відповідних органів державної влади [14].

Очевидно, що ефективна політика з урегулювання конфлікту інтересів має підтримувати рівновагу між державними інтересами, захищаючи доброчесність рішень на державному рівні, та приватними інтересами посадовців. ОЕСР у Рекомендаціях щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі пропонує практичні інструменти допомоги для державних інституцій щодо підтримання доброчесності при прийнятті рішень на державному рівні. Загалом цього можна досягти шляхом: переконання у тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння доброчесності та реалізують їх на

практиці; встановлення ефективних процесів виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, а також відповідних механізмів підзвітності та управлінських підходів, що включає санкції не лише для гарантування того, що посадовці несуть персональну відповідальність за дотримання як букви, так і духу таких стандартів, а й для заохочення службовців, діяльність яких засвідчує постійну відповідність таким стандартам [14].

Зазначене вище свідчить про наявність потреби у подальшому продовженні реформи державної служби в Україні, актуальним завданнями якої є аналіз реального стану, а також визначення напрямів удосконалення нормативного регулювання сфери державного управління з точки зору міжнародних стандартів.

## **РОЗДІЛ 2**

### **АНАЛІЗ ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТАМ ІНТЕРЕСІВ В ІЗЯСЛАВСЬКІЙ РАЙОННІЙ ДЕРЖАВНІЙ АДМІНІСТРАЦІЇ ХМЕЛЬНИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ**

#### **2.1. Моніторинг чинників виникнення конфліктів інтересів в досліджуваному державному органі**

Виявлення причин виникнення конфлікту інтересів, а також заходів, спрямованих на їх усунення, уже давно є об'єктом конкретної політики, законодавства, а також практики управління, спрямованої на збереження доброчесності та об'єктивності механізму прийняття рішень, що його використовують уряд та інші державні установи.

Вчиненню правопорушень на державній службі завжди передують існування конфлікту інтересів – суперечності між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Хоча конфлікт інтересів не слід ототожнювати з корупцією, зростає розуміння того, що неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та обов'язками публічних службовців може стати джерелом корупції, а будь-яке корупційне правопорушення має під собою певний нерегульований конфлікт інтересів.

Як правило, наслідком конфлікту інтересів є отримання публічним службовцем вигоди особисто для себе, своєї родини чи своїх друзів, всупереч інтересам держави. Саме цей момент є головним при визначенні поняття корупції у Законі України «Про засади запобігання і протидію корупції». Отже, основною причиною корупції на публічній службі є конфлікт інтересів.

Під час проведення дослідження щодо виявлення випадків вчинення державними службовцями Ізяславської районної державної адміністрації та посадовими особами органів місцевого самоврядування на території району корупційних діянь встановлено, що протягом 2009 – 2013 років випадків притягнення до відповідальності за вчинення корупційних діянь державних службовців досліджуваного органу не виявлено. Також не було виявлено і випадків виникнення конфліктів інтересів при виконанні державними службовцями районної державної адміністрації своїх посадових обов'язків.

Однак протягом вказаних років були виявлені випадки порушення антикорупційного законодавства посадовими особами органів місцевого самоврядування на території Ізяславського району. Протягом 2009 року за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» притягнуто до адміністративної відповідальності дві посадові особи місцевого самоврядування, а саме: Теліжинецького сільського голову, якого згідно постанови Ізяславського



районного суду від 8 січня 2009 року притягнуто до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 255 гривень за надання незаконних переваг юридичній особі під час прийняття нормативно-правових рішень; Білогородського сільського голову, якого згідно постанови Ізяславського районного суду від 3 липня 2009 року притягнуто до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 255 гривень за надання незаконної інформації.

Протягом 2010 року за порушення вимог Закону України «Про боротьбу з корупцією» притягнуто до адміністративної відповідальності дві посадові особи місцевого самоврядування, а саме: Радошівського сільського голову, яку згідно постанови Ізяславського районного суду від 05 лютого 2010 року притягнуто до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 255 гривень за надання недостовірної інформації; Сошненського сільського голову, якого згідно постанови Ізяславського районного суду від 20 серпня 2010 року притягнуто до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу в розмірі 260 гривень за умисне надання юридичній особі недостовірної інформації

Протягом 2012 року виявлено 1 випадок притягнення до адміністративної відповідальності посадової особи органу місцевого самоврядування, а саме Сошненського сільського голову, якого згідно постанови Ізяславського районного суду Хмельницької області від 28 травня 2012 року визнано винним у скоєнні правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 172-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди у розмірі, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), та накладено стягнення у вигляді штрафу в розмірі 850 гривень з конфіскацією незаконно одержаної неправомірної вигоди.

Враховуючи наведені дані можна прослідкувати динаміку виявлення корупційних діянь серед посадових осіб органів місцевого самоврядування на території Ізяславського району протягом 2009 – 2013 років, яка відображена на діаграмі (рис. 2.1.).

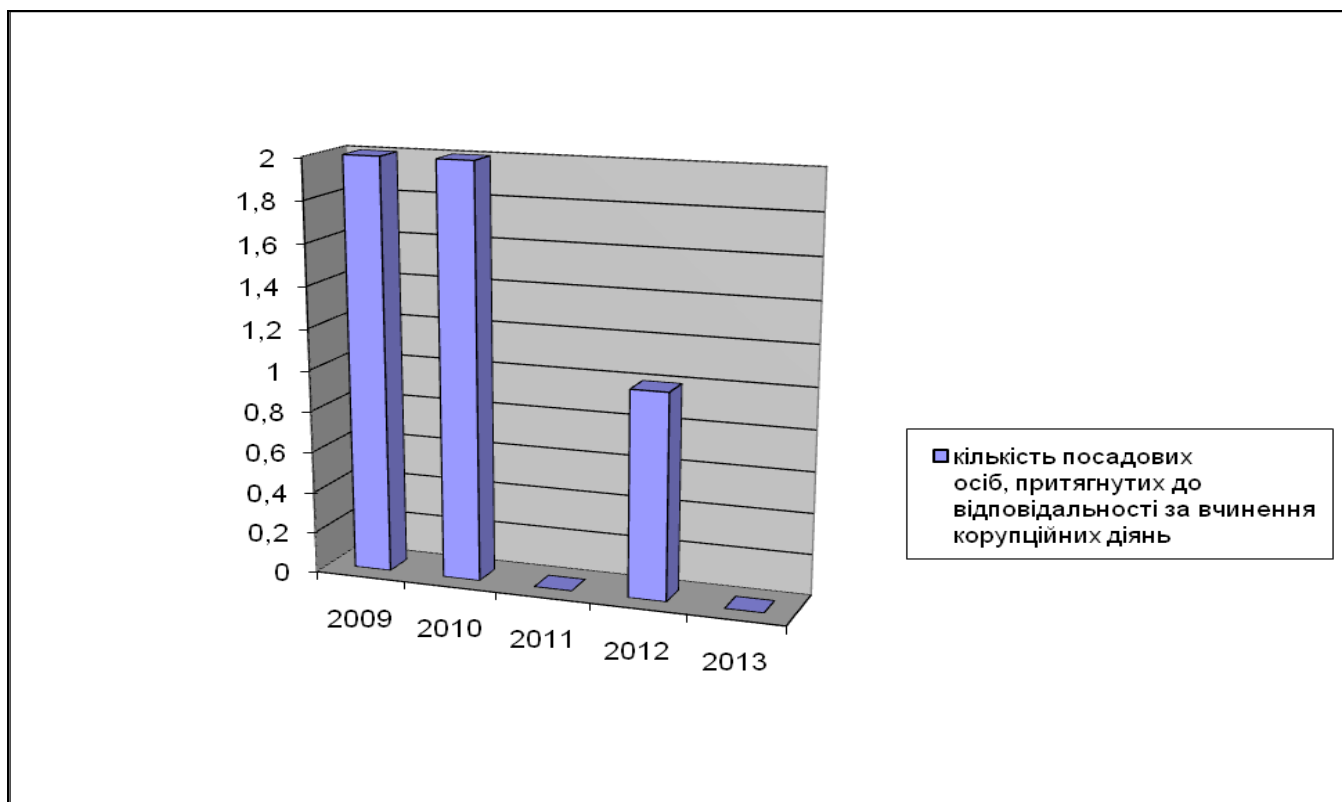


Рис. 2.1. Динаміка виявлення корупційних діянь серед посадових осіб органів місцевого самоврядування на території Ізяславського району протягом 2009 – 2013 років<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Примітка. Побудовано автором за даними Ізяславської районної державної адміністрації.

Проаналізувавши наведені дані, можна зробити висновок, що протягом 2009 – 2012 років відбувалося поступове зменшення випадків притягнення посадових осіб органів місцевого самоврядування до відповідальності за вчинення корупційних діянь, а в 2013 році таке явище взагалі зникло, що є позитивним показником і свідчить про дієвість заходів, які вживаються відповідальними працівниками районної державної адміністрації та іншими уповноваженими органами для попередження виникнення випадків вчинення корупційних діянь.

Незважаючи на позитивні показники щодо зменшення випадків вчинення корупційних діянь, необхідно продовжувати роботу, спрямовану на запобігання проявам корупції та виникнення конфлікту інтересів під час виконання державними службовцями та посадовими особами своїх обов'язків. Для цього необхідно з'ясувати основні фактори, які зумовлюють виникнення та поширення цих явищ у

сфері публічної служби в цілому, та в Ізяславській районній державній адміністрації, зокрема.

Одні фактори є безпосередніми причинами вчинення корупційних діянь, інші опосередковано впливають на їх вчинення, треті створюють, так би мовити, психологічний фон для існування корупції. У сукупності вони стимулюють чи іншим чином сприяють появі та розвитку чинників, які обумовлюють виникнення корупції. Найчастіше виділяють суб'єктивні і правові фактори, які тісно взаємопов'язані між собою і мають значний вплив на виникнення корупції та конфліктам інтересів на публічній службі.

Переважно, корупція пов'язана із ситуацією, в якій публічний службовець приймає рішення, з якого має перевагу друга сторона, при цьому це відбувається всупереч нормативно встановленій процедурі, а публічний службовець одержує незаконну винагороду від цих дій. В основі таких дій є виникнення конфлікту публічного та приватного інтересу, при цьому публічний службовець надає переваги приватному інтересу при вчиненні публічних повноважень. Така ситуація впливає на об'єктивність, справедливість та повноту виконання ним повноважень.

За результатами дослідження, проведеного Національним інститутом стратегічних досліджень при Президентові України, встановлено, що важливе значення у плані відображення традиційності корупційних методів для вирішення поточних проблем має показник досвіду використання особистих зв'язків, «кумівства», блату при контактах з державними чиновниками. Найвищим він є на Заході та в центральних областях України, менш поширена така практика на Півдні та Сході. До використання корисних знайомств українці вдаються частіше, ніж стикаються з вимаганням з боку чиновників, проте рідше, ніж пропонують хабар з власної ініціативи [103].

Також, до одного із основних чинників, які сприяють виникненню конфлікту інтересів та вчиненню корупційних діянь належить проблема заробітної плати чиновників. Низькі заробітні плати посадових осіб, які мають високі повноваження, провокують корупцію, оскільки чиновники підтягують свої доходи під рівень своїх повноважень через хабарі. Якби заробітна плата була відповідною до рівня тих

рішень, які приймає чиновник, то тоді він би шанував своє місце більше, ніж той разовий хабар. Адже самодостатність посадової та службової особи органу державної влади та місцевого самоврядування виключатиме бажання отримання неправомірної вигоди. У такому випадку приватний сектор не зможе схилити суб'єкта відповідальності за корупційні правопорушення до протиправного використання наданих йому службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей, оскільки такий суб'єкт берегтиме свою високооплачувану роботу.

Більшість громадян нашої країни не підозрює, що спеціалісти на державній службі мають мінімальні посадові оклади, а ті надбавки, які їм встановлені нормативно-правовими актами, прийнятими в період з 1996 по 2008 роки, не дають змоги підвищити заробітну платню хоча б до середнього рівня. Все це тягне за собою відтік висококваліфікованих спеціалістів з державної служби, принижує її статус. З тим, що підвищення заробітної плати службовцям є необхідною передумовою боротьби з корупцією погоджуються майже усі експерти, у тому числі і міжнародні.

Також маловрахованим залишається чинник «корупційної лояльності» громадян. Суб'єктивною передумовою існування корупції є психологічна допустимість (схильність) певної частини громадян щодо задоволення життєвих потреб у протиправний спосіб, у тому числі шляхом використання влади чи службових повноважень у корисливих цілях. З іншого боку, громадяни – споживачів адміністративних послуг – починають сприймати корупцію як можливість отримання адміністративної послуги за «спрощеною процедурою».

До чинників, які сприяють виникненню конфлікту інтересів та вчиненню корупційних діянь належать також високі бар'єри, які ставить влада перед підприємцями під час надання адміністративних послуг і які можна істотно «знизити» через хабарі. Чим вищий бар'єр, тим вигідніше зробити так, щоб корупційний шлях його подолання був вигідніший, ніж легальний шлях. Через неудоконалене та неадаптоване до вимог сьогодення законодавство в Україні цих бар'єрів в 10 разів більше, ніж в розвинених європейських країнах. Для ефективної роботи державних органів одним з найважливіших напрямків є знищення якомога

більшої кількості бар'єрів, які в принципі суб'єктивно знищити не можна. Практично усі експерти, що проводили в Україні моніторинги з даної тематики, наголошували на необхідності максимальної регламентації усіх процедур, що стосуються дозвільної та контрольно-наглядової діяльності. Наприклад, головною перешкодою корупції в адміністративних органах має бути чітка детальна прописаність усіх дозвільних процедур, що посадовець крок за кроком повинен робити в тій чи іншій ситуації. Також, для зменшення корупції у сфері надання адміністративних послуг треба, наприклад, максимально скоротити кількість різноманітних довідок, які підприємець має збирати.

З метою визначення основних чинників, які сприяють виникнення конфлікту інтересів на державній службі, нами проведено опитування серед державних службовців Ізяславської районної державної, в якому прийняло участь 34 особи. Респондентам було запропоновано вказати основні причини, що сприяють виникненню конфліктів інтересів на державній службі. Результати проведеного опитування наведені у таблиці 2.1.

На основі даних, отриманих за результатами проведеного опитування, на діаграмі (Рис. 2.2.) відображено порівняльний аналіз чинників виникнення конфліктів інтересів в Ізяславській районній державній адміністрації.

Проаналізувавши отримані дані, приходимо до висновку, що найбільшу частку серед основних причин виникнення конфліктів інтересів на державній службі державні службовців Ізяславської районної державної адміністрації відводять саме використанню особистих зв'язків, так званого кумівства та блату у відносинах з державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування для вирішення власних питань.

*Таблиця 2.1*

**Чинники виникнення конфліктів інтересів в Ізяславській районній державній адміністрації<sup>1</sup>**

| Причини виникнення конфлікту інтересів на державній службі | Кількість респондентів, осіб | Результат дослідження у відсотковому відношенні до загальної кількості опитаних |
|--|------------------------------|---|
|--|------------------------------|---|

|   |    |       |
|---|----|-------|
| Використання особистих зв'язків, «кумівства», блату   | 11 | 32,4% |
| Недосконалість чинного законодавства в сфері надання адміністративних послуг                                | 3  | 8,8%  |
| Невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави, обсягу їх повноважень; | 9  | 26,5% |
| Толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції                           | 4  | 11,8% |
| Сприйняття населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату                          | 6  | 17,6% |
| Недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави                   | 1  | 2,9%  |

<sup>1</sup>Примітка. Побудовано автором за результатами проведено опитування державних службовців Ізяславської районної державної адміністрації.

На друге місце серед основних причин виникнення конфліктів інтересів на державній службі респонденти висувають причину невідповідності оплати праці посадовців обсягу їх повноважень, що призводить до виникнення великої спокуси серед державних службовців використати надані їм повноваження для задоволення власних матеріальних потреб.

Також, значна кількість опитаних в ході дослідження респондентів, значне місце серед причин, які провокують виникнення конфлікту інтересів, відводять сприйняттю населенням корупції як одного із засобів досягнення бажаного результату. Це, в свою чергу, призводить до психологічної схильності певної частини посадовців задовольняти власні потреби у протиправний спосіб, у тому числі шляхом використання влади чи службових повноважень у корисливих цілях.

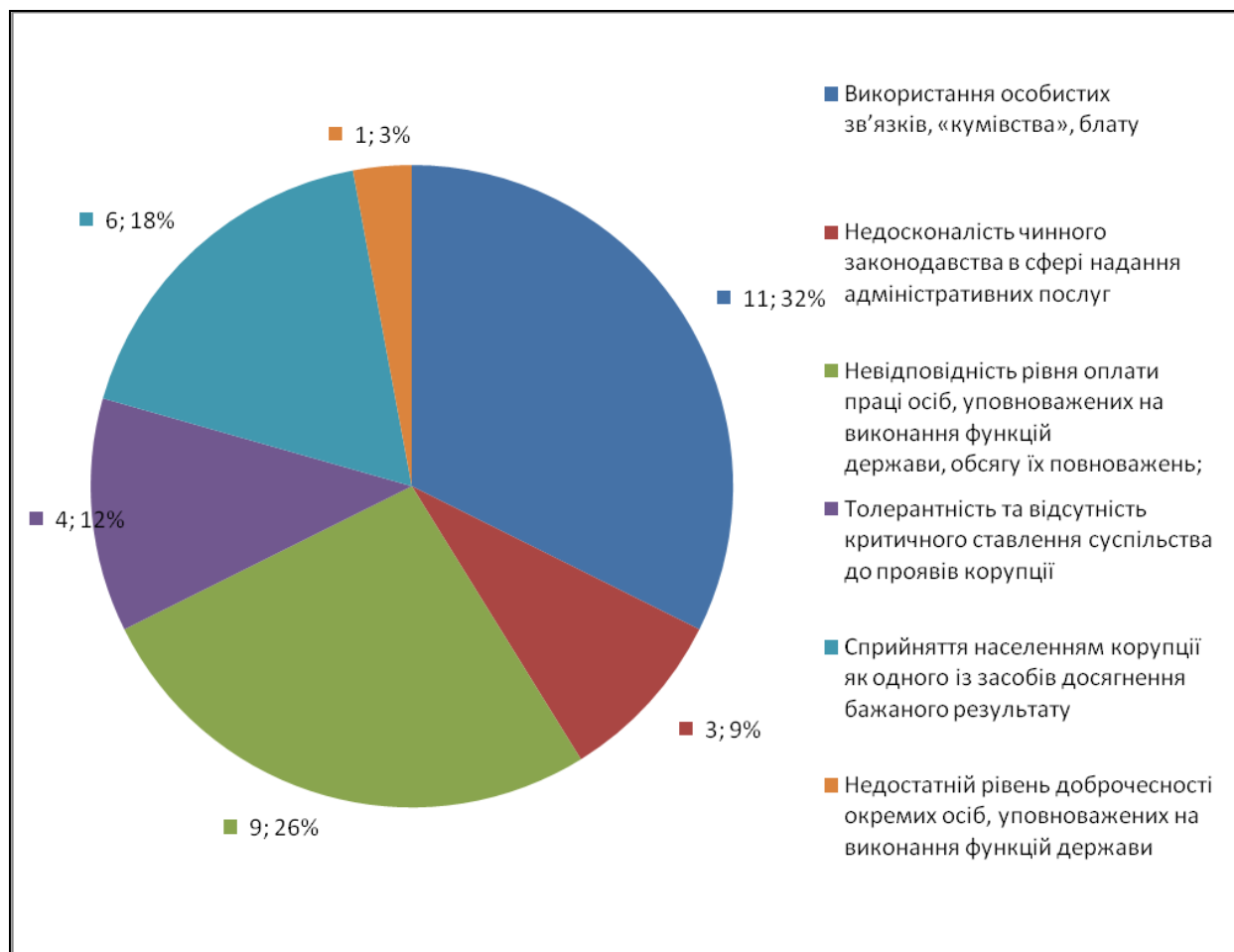


Рис. 2.2. Порівняльний аналіз чинників виникнення конфліктів інтересів в Ізяславській районній державній адміністрації<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Примітка. Побудовано автором за результатами проведено опитування державних службовців Ізяславської районної державної адміністрації

Поряд із вищевказаними чинниками, що сприяють виникненню конфліктів інтересів на державній службі, респондентами також виділено толерантність та відсутність критичного ставлення суспільства до проявів корупції, недосконалість чинного законодавства в сфері надання адміністративних послуг та недостатній рівень доброчесності окремих осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Безперечно, подолання корупційних явищ за відсутності дієвого контролю з боку самої громадськості приречена на поразку. Через відсутність досить впливових антикорупційних громадських організацій загальнонаціонального рівня, які ефективно працювали б над проблемами запобігання та протидії корупції і виступали впливовими партнерами органів державної влади, знижується ефективність запобігання виникненню корупційним діям.

Разом з тим, на цю ситуацію впливають фактори правового характеру, серед яких слід виділити існування прогалин чи колізій, які інтерпретуються у правозастосовчій діяльності в інтересах тих осіб, які безпосередньо здійснюють їх застосування; відсутність системних заходів запобігання корупційним явищам та протидії наявним проявам корупції; відсутність належного нормативного закріплення процедури надання публічних послуг і прийняття відповідних рішень.

## **2.2. Аналіз технологій антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в досліджуваному державному органі**

Запобігання та протидія проявам корупції серед державних службовців органів виконавчої влади та посадових осіб органів місцевого самоврядування району, є одним із основних напрямків роботи Ізяславської районної державної адміністрації. Робота з профілактики та протидії корупції серед державних службовців органів виконавчої влади та посадових осіб місцевого самоврядування району щодо дотримання антикорупційного законодавства, а також реалізації заходів, спрямованих на попередження негативних явищ, пов'язаних з проявами корупції, зокрема і таких як можливість виникнення конфлікту інтересів під час виконання вказаними особами посадових обов'язків, перебувають на постійному контролі в районній державній адміністрації і здійснюються на виконання Указу Президента України від 21 жовтня 2011 року № 1001/2011 «Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки» та Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

З метою попередження посадових злочинів та інших правопорушень, пов'язаних із службовою діяльністю працівників державних органів, виявлення або розкриття їх на стадії підготовки, районною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування систематично проводяться організаційні і практичні заходи, які розпочинаються з проведення прозорого відбору кандидатів на державну службу, ознайомлення їх із положеннями нормативно-правових актів з питань державної служби та запобігання і протидії корупції в частині обмежень, пов'язаних



з проходженням державної служби та узгодження призначення працівників на керівні посади.

Запровадження добору висококваліфікованих кадрів на державній службі, які б одночасно відповідали вимогам доброчесної поведінки, є одним із основних механізмів запобігання конфліктам інтересів в районній державній адміністрації.

Прийом на посаду державних службовців проводиться на умовах неупередженого конкурсного відбору. При прийнятті на роботу претенденти вивчають Загальні правила поведінки державного службовця, та попереджаються про спеціальні обмеження, встановлені законодавством про державну службу та засади запобігання і протидії корупції щодо прийняття та проходження державної служби. При прийнятті на посаду державного службовця обов'язковим є подання декларації про доходи і зобов'язання фінансового характеру із залученням відповідних документів до особової справи державного службовця. Окрім того, під час складання письмового іспиту конкурсант обов'язково перевіряється на знання антикорупційного законодавства.

Відповідно до статті 11 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» стосовно осіб, які претендують на зайняття посад в районній державній адміністрації, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто.

Проведення спеціальної перевірки є новиною у законодавстві та значно підвищує критерії відбору осіб, які претендують на зайняття посади державного службовця. Адже вже сьогодні перевіряються не тільки знання особи, яка претендує на зайняття посади державного службовця або посадової особи органу місцевого самоврядування, а й можливість «нести високе звання державного службовця» на основі отриманих даних від компетентних органів про: притягнення особи до кримінальної відповідальності, у тому числі за корупційні правопорушення, наявності судимості, її зняття, погашення; факту, чи є особа піддана або піддавалася раніше адміністративним стягненням за корупційні правопорушення; достовірності відомостей, зазначених у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за минулий рік; наявності в особи корпоративних прав; стану

здоров'я, освіти, наявності наукового ступеня, вченого звання, підвищення кваліфікації; громадянства.

Так, за даними Ізяславської районної державної адміністрації, у 2012 році спеціальну перевірку пройшли 7 претендентів на зайняття посади державного службовця в районній державній адміністрації, а у 2013 році – 3 особи.

Проведення спеціальної перевірки значною мірою виключає призначення на посаду «за гроші», оскільки така перевірка проводиться після завершення конкурсу і не виключено, що кандидат на посаду може її не пройти. У зв'язку з проведенням в державі низки реформ, керівник органу державної влади повинен робити добір висококваліфікованих працівників, які зможуть вирішувати завдання, йти до визначеної мети в цілях державного органу. Адже це в подальшому відображається і на самому керівнику, у його вмінні організовувати роботу. Призначення на посаду особи в особистих інтересах у суперечності з службовими повноваженнями – це конфлікт інтересів, тобто суперечність між приватним та публічним інтересом.

Одним із найбільш дієвих методів антикорупційного механізму запобігання проявам корупції в цілому, та виникненню конфліктів інтересів, зокрема, є активна профілактична робота в даному напрямку.

З метою забезпечення безумовного виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», на виконання доручення голови обласної державної адміністрації розпорядженням голови Ізяславської районної державної адміністрації визначено працівників, відповідальних за організацію роботи з питань запобігання корупційним проявам в районній державній адміністрації. Крім того, розроблено та затверджено Перелік посад державних службовців райдержадміністрації, які працюють у сферах, де існує високий ризик проявів корупції.

Щороку здійснюється розробка та затвердження Плану заходів протидії проявам корупції в управліннях, відділах та інших структурних підрозділах районної державної адміністрації, органах місцевого самоврядування на відповідний рік. Відповідні розпорядження були прийняті головою Ізяславської районної державної адміністрації 23 лютого 2010 року за № 53/2010-р, 11 лютого 2011 року за

№ 63/2011-р, 01 лютого 2012 року за № 48/2012-р, 31 січня 2013 року за № 28/2013-р.

Крім того, розпорядженням голови районної державної адміністрації від 22 жовтня 2012 року № 526/2012-р затверджено План заходів з виконання в Ізяславському районі Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року.

26 грудня 2012 року головою районної державної адміністрації було прийнято розпорядження за № 660/2012-р «Про стан боротьби зі злочинністю та корупцією, забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян» з метою поліпшення та удосконалення роботи щодо запобігання корупції та злочинам, профілактики алкоголізму, наркоманії, злочинності серед неповнолітніх, а також підняття рівня виконавської дисципліни в органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування та правоохоронних органах із забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Враховуючи наведені дані, на діаграмі (Рис. 2.3.) відображено динаміку прийняття розпоряджень голови Ізяславської районної державної адміністрації щодо питань запобігання та виявлення проявам корупції на території Ізяславського району.

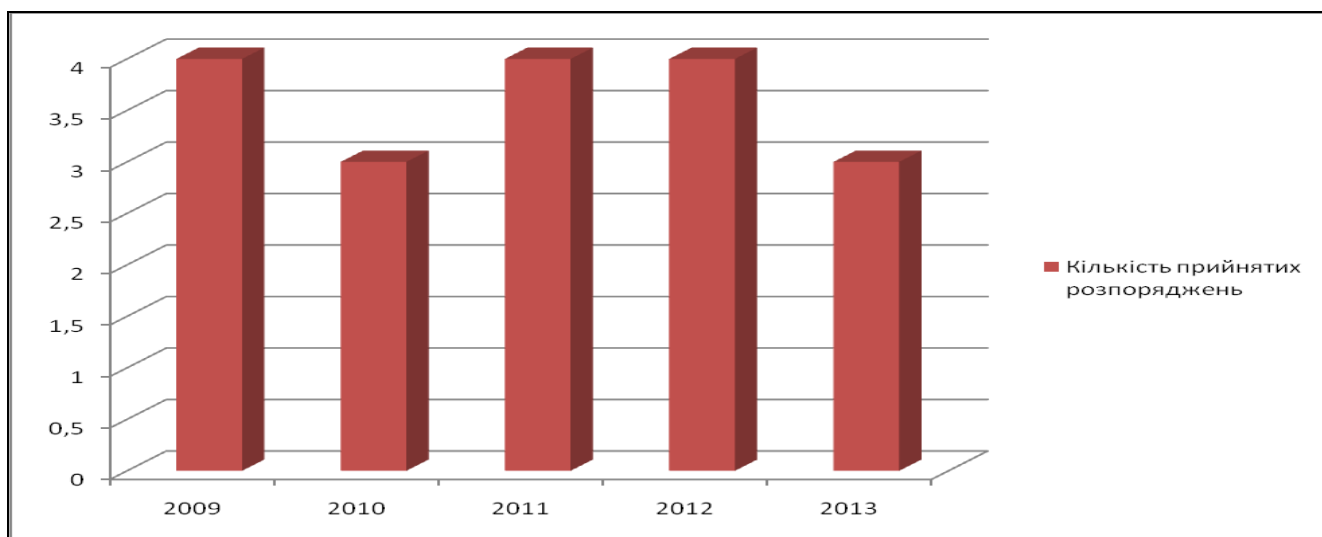


Рис. 2.3. Динаміка прийняття розпоряджень голови Ізяславської районної державної адміністрації щодо питань запобігання та виявлення проявам корупції на території Ізяславського району

Примітка. Побудовано автором за результатами проведено опитування державних службовців Ізяславської районної державної адміністрації

Проаналізувавши наведені дані, можна зробити висновок, що в Ізяславській районній державній адміністрації систематично здійснюється підготовка та прийняття рішень, спрямованих на запобігання та виявлення корупційних діянь.

З метою попередження вчинення корупційних діянь та виникнення конфлікту інтересів під час виконання державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування посадових обов'язків в районній державній адміністрації систематично проводяться заходи, спрямовані на підвищення рівня правової культури і правової свідомості державних службовців, поглиблення знань щодо запобігання проявам корупції.

Так, протягом 2009 року було проведено навчання державних службовців на теми: «Рекомендації щодо заповнення декларації про доходи, зобов'язання фінансового характеру та майновий стан державного службовця щодо себе та членів своєї сім'ї», «Ризики, пов'язані з нормами законодавства (корупціогенність законодавства) як передумова корупції», «Роз'яснення норм Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».

11 травня 2011 року завідувачем юридичного сектору було проведено навчання державних службовців райдержадміністрації, під час якого учасників навчання ознайомлено з основними положеннями Закону України від 13 січня 2011 року № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» та Указом Президента України від 5 травня 2011 року № 547/2011 «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації».

20 червня 2011 року за участю голів районної та міської рад, начальників управлінь, відділів райдержадміністрації, керівників районних управлінь, відділів та інших структурних підрозділів центральних органів виконавчої влади було проведено навчання державних службовців на посадових осіб органів місцевого самоврядування на тему «Загальна характеристика та основні положення Закону України від 07.04.2011 року № 3206-VI «Про засади запобігання і протидії корупції».

Крім того, 11 липня 2011 року в райдержадміністрації відбулася розширена семінар-нарада за участю представника прокуратури Ізяславського району, міського

та сільських голів, начальників управлінь, відділів адміністрації, керівників інших структурних підрозділів органів виконавчої влади, на якій було розглянуто питання «Засади запобігання і протидії корупції».

29 вересня 2011 року завідувачем юридичного сектору апарату райдержадміністрації проведено семінар-нараду за участю міського та сільських голів, на якій розглядалось питання про загальну характеристику та основні положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Також, з метою запобігання проявам корупції в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування 1 грудня 2011 року в приміщенні районної державної адміністрації відбувся тематичний короткотерміновий семінар на тему: «Актуальні питання реалізації законодавства України «Про засади запобігання і протидії корупції», в результаті якого учасники семінару отримали сертифікати про підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії проявам корупції.

Хмельницьким центром перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій 9 квітня 2013 року в приміщенні райдержадміністрації було проведено підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії проявам корупції, в результаті якого учасники семінару отримали сертифікати про підвищення кваліфікації працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань запобігання та протидії проявам корупції. Всього навчання пройшли 235 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Розгляд питань щодо запобігання проявам корупції та усунення факторів, які сприяють її виникненню, зокрема і таких як конфлікт інтересів, систематично відбувається на засіданнях колегії районної державної адміністрації за участю голів органів місцевого самоврядування району, начальників управлінь, відділів та інших структурних підрозділів районної державної адміністрації, керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, прокуратури,

Ізяславського районного відділу УМВС України в Хмельницькій області та інших запрошених.

З метою безумовного виконання в районі вимог Законів України «Про державну службу», «Про боротьбу з корупцією» на розширеному засіданні колегії районної державної адміністрації 18 березня 2009 року розглянуто питання щодо стану реалізації державної політики у сфері державної служби та питань кадрової політики в районній державній адміністрації.

24 червня 2009 року було розглянуто питання «Про стан боротьби зі злочинністю та корупцією, забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян», за результатами розгляду якого прийнято відповідне розпорядження голови районної державної адміністрації.

16 грудня 2009 року на засіданні колегії районної державної адміністрації розглядалось питання «Про стан боротьби зі злочинністю та корупцією, забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян», за результатами якого прийнято розпорядження голови райдержадміністрації від 17 грудня 2009 року № 745/2009-р.

Питання «Про ефективність заходів, які вживаються для забезпечення боротьби зі злочинністю та корупцією» було розглянуто 24 червня 2010 року на розширеному засіданні колегії районної державної адміністрації. З даного питання прийнято розпорядження голови районної державної адміністрації від 25 червня 2010 року № 276/2010-р.

17 листопада 2010 року розглядалось питання «Про стан боротьби зі злочинністю та корупцією. Забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян», за результатами розгляду якого прийнято розпорядження голови райдержадміністрації від 18 листопада 2010 року № 607/2010-р.

22 червня 2011 року на засіданні колегії районної державної адміністрації розглядалось питання «Про ефективність заходів, які вживаються для забезпечення боротьби зі злочинністю та корупцією». За результатами розгляду даного питання, з метою безумовного виконання в районі вимог Закону України «Про державну

службу» та антикорупційного законодавства головою райдержадміністрації 23 червня 2011 року було прийнято відповідне розпорядження за № 328/2011-р.

Так, 28 грудня 2011 року на засіданні колегії районної державної адміністрації, розглядалось питання «Про стан забезпечення боротьби зі злочинністю та корупцією, забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян», за результатами якої прийнято розпорядження голови райдержадміністрації від 29 грудня 2011 року № 838/2011-р.

22 червня 2012 року питання «Про хід виконання заходів, які вживаються для забезпечення боротьби зі злочинністю та корупцією в Ізяславському районі» розглядалось на засіданні колегії районної державної адміністрації за участю заступника голови районної ради, міського, сільських голів, начальників структурних підрозділів районної державної адміністрації та керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади. За результатами розгляду даного питання, з метою безумовного виконання в районі вимог Закону України «Про державну службу» та антикорупційного законодавства головою райдержадміністрації 25 червня 2012 року було прийнято відповідне розпорядження за № 304/2012-р.

28 серпня 2013 року на засіданні колегії районної державної адміністрації було розглянуто питання про стан криміногенної ситуації в районі та заходи щодо забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. За результатами його розгляду прийнято відповідне розпорядження від 29 серпня 2013 року за № 312/2013-р, пунктом 2 якого доручено керівникам структурних підрозділів районної державної адміністрації, рекомендовано міському та сільським головам, Ізяславському районному відділу УМВС України в Хмельницькій області та іншим виконавцям забезпечити виконання розпоряджень голови районної державної адміністрації від 31 січня 2013 року № 28/2013-р «Про затвердження плану заходів протидії проявам корупції в управліннях, відділах та інших структурних підрозділах районної державної адміністрації, органах місцевого самоврядування на 2013 рік».

Роз'яснення законодавства щодо запобігання проявам корупції періодично здійснюється на апаратних нарадах районної державної адміністрації.

На апаратних нарадах за участю голови райдержадміністрації юридичним сектором апарату райдержадміністрації забезпечено широке вивчення та тлумачення норм законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», ознайомлено з Порядком передачі подарунків, отриманих під час проведення офіційних заходів, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України.

Так, 9 грудня 2010 року розглядалось питання на тему: «Загальні правила поведінки державного службовця» з метою ознайомлення та дотримання державними службовцями Загальних правил поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 р. № 214, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 11.11.2010 р. за № 1089/18384 (із наступними змінами).

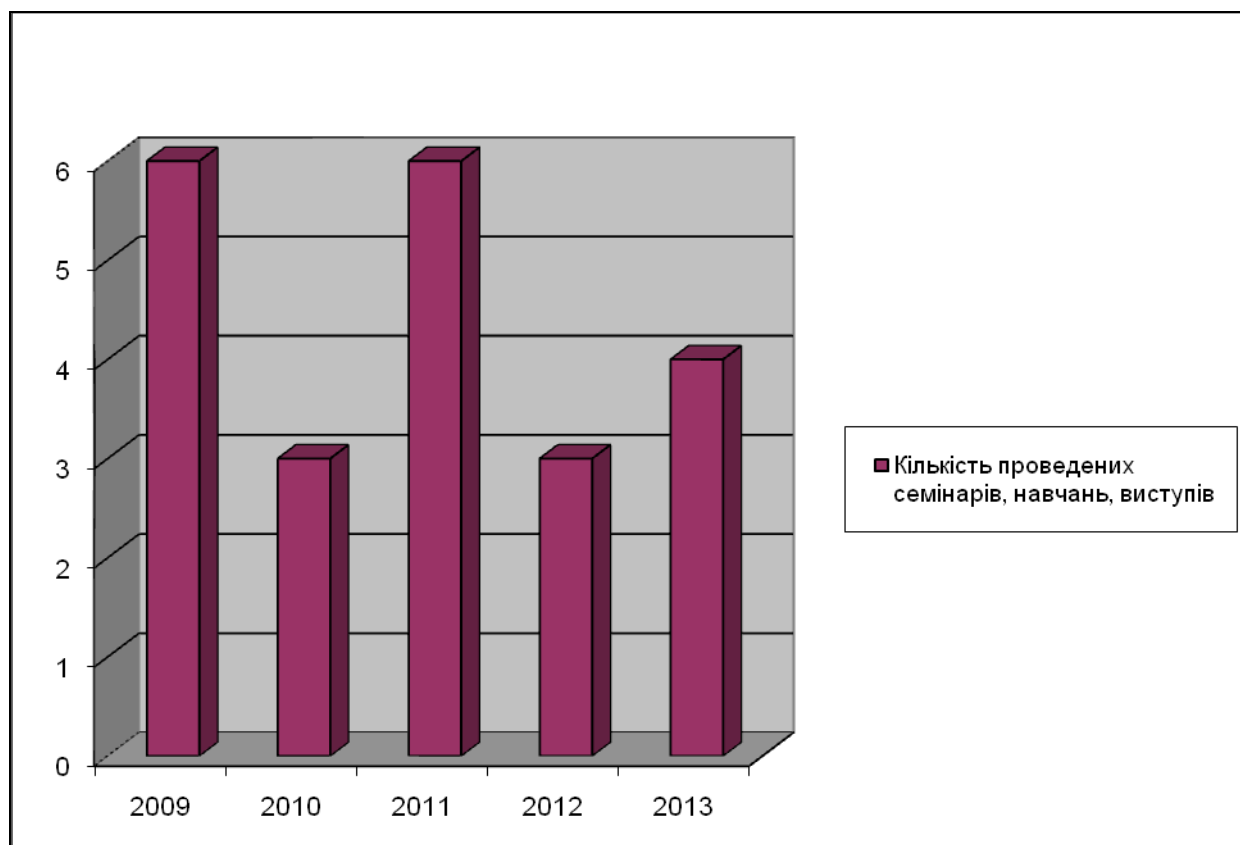
На виконання доручення голови обласної державної адміністрації за підсумками розширеного засідання колегії обласної державної адміністрації від 24 січня 2012 року на апаратній нараді 06 лютого 2012 року за участю голів районної та міської рад, начальників управлінь, відділів райдержадміністрації, керівників районних управлінь, відділів та інших територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади завідувач юридичного сектору апарату райдержадміністрації виступила із інформацією на тему «Дотримання працівниками місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками державних підприємств, установ, організацій вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

У зв'язку із внесенням змін до земельного законодавства, 01 жовтня 2012 року на апаратній нараді в районній державній адміністрації завідувачем юридичного сектору апарату райдержадміністрації присутнім керівникам структурних підрозділів було роз'яснено порядок проведення земельних торгів та продажу земельних ділянок або прав на них на конкурентних засадах. Інформація надавалася з метою забезпечення прозорих механізмів діяльності органів місцевого самоврядування, виконавчої влади та районного управління Держкомзему.



Протягом 2013 року на апаратних нарадах районної державної адміністрації завідувачем юридичного сектору апарату райдержадміністрації проведено роз'яснення основних положень Указу Президента України від 24 травня 2013 року № 307/2013 «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», а також проінформовано та роз'яснено положення Методичних рекомендацій щодо запобігання проявам корупції в державних органах.

Вивчивши роботу по проведенню заходів правороз'яснювального характеру, спрямованих на роз'яснення вимог чинного антикорупційного законодавства, недопущення вчинення державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування району корупційних діянь та виникненню конфліктів інтересів на державні службі, можна простежити динаміку проведення вказаних заходів (Рис. 2.4.).



**Рис. 2.4.** Динаміка проведення заходів правороз'яснювального характеру з питань запобігання проявам корупції та виникненню конфліктів інтересів в Ізяславській районній державній адміністрації

Примітка. Побудовано автором за даними Ізяславської районної державної адміністрації

Проаналізувавши отримані дані, приходимо до висновку, що найбільша кількість заходів правороз'яснювального характеру з питань запобігання проявам корупції відбувались у 2009 та 2011 роках. Таку закономірність можна пов'язати із змінами, які відбувались у законодавчому регулюванні вказаного питання, а саме із прийняттям законів України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року та «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 року.

Окрім вказаних заходів, в районній державній адміністрації щомісячно проводиться моніторинг усних та письмових звернень за фактами оскарження незаконних дій службових осіб органів виконавчої влади та усіх інших суб'єктів, визначених статтею 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції». За результатами проведеного моніторингу було визначено динаміку надходження протягом 2011 – 2013 років звернень фізичних та юридичних осіб щодо оскарження незаконних дій вищевказаних осіб (Рис. 2.5.).

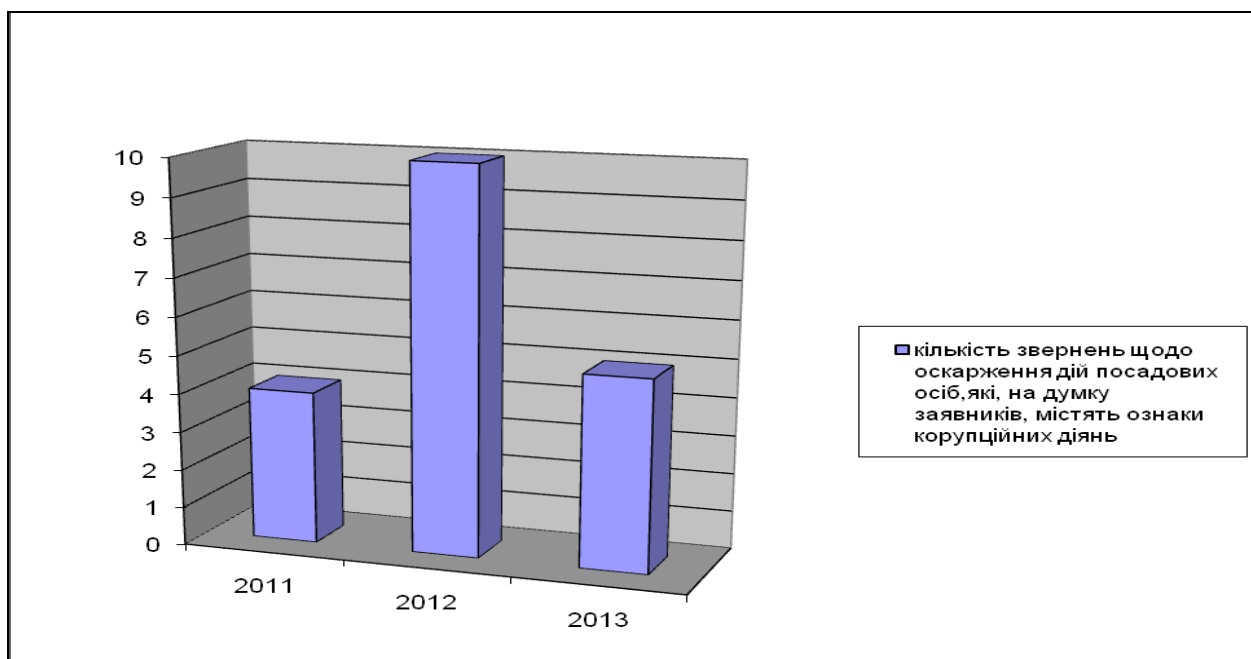


Рис. 2.5. Динаміка надходження до Ізяславської районної державної адміністрації звернень щодо оскарження дій посадових осіб<sup>1</sup>

Примітка. Побудовано автором за даними Ізяславської районної державної адміністрації.

Аналізуючи наведені дані, приходимо до висновку, що у 2012 році різко зросла кількість звернень щодо оскарження незаконних дій посадових осіб, що свідчить про незадоволеність населенням діями державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування. Проте у 2013 році їх кількість зменшилась і майже досягла рівня 2011 року.

Слід також відмітити, що за результатами розгляду всіх вищевказаних звернень, не підтвердилось жодного факту вчинення корупційних діянь посадовцями, чиї дії оскаржувались громадянами.

З метою вчасного реагування та вжиття заходів дисциплінарного впливу до них районною державною адміністрацією налагоджена співпраця з правоохоронними органами та Ізяславським районним судом Хмельницької області з питань інформування про допущені правопорушення державними службовцями та іншими особами, уповноваженими на виконання функцій держави в частині своєчасного інформування про випадки вчинення корупційних діянь.

Так, після притягнення до адміністративної відповідальності Сошненського сільського голови, визнаного винним у скоєнні правопорушення, передбаченого частиною 1 статті 172-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, про що Ми зазначали у підрозділі 2.1. даної роботи, Ізяславським районним судом Хмельницької області направлено відповідне рішення до Ізяславської районної державної адміністрації для вжиття відповідних заходів.

Відповідно до законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про місцеве самоврядування в Україні» районна державна адміністрація звернулась із листом до Сошненської сільської ради щодо винесення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності сільського голови за порушення антикорупційного законодавства на розгляд чергової сесії ради. Так, 20 липня 2012 року рішенням № 2 Сошненської сільської ради Ізяславського району сімнадцятої сесії VI скликання сільського голову притягнуто до дисциплінарної відповідальності шляхом оголошення догани.

Окрім зазначених технологій антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів районною державною адміністрацією здійснюється активна

робота, що стосується висвітлення інформації щодо ходу реалізації заходів по профілактиці і протидії корупції, конфліктам інтересів на державній службі та по забезпеченню відкритості і прозорості діяльності органу виконавчої влади.

В районній газеті «Зоря Надгориння» структурними підрозділами центральних органів виконавчої влади постійно друкуються матеріали щодо роз'яснення основних положень антикорупційного законодавства та спрямованих на недопущення порушень законодавства. Поряд з цим на офіційному Веб-сайті Ізяславської районної державної адміністрації розміщена сторінка «Запобігання корупції», яка систематично оновлюється.

За результатами проведеного дослідження нами було проаналізовано публікації правороз'яснювального характеру з даного питання за 2009-2013 роки та виведено динаміку висвітлення антикорупційних заходів у місцевих засобах масової інформації, простежити яку можна на діаграмі (Рис. 2.6.).

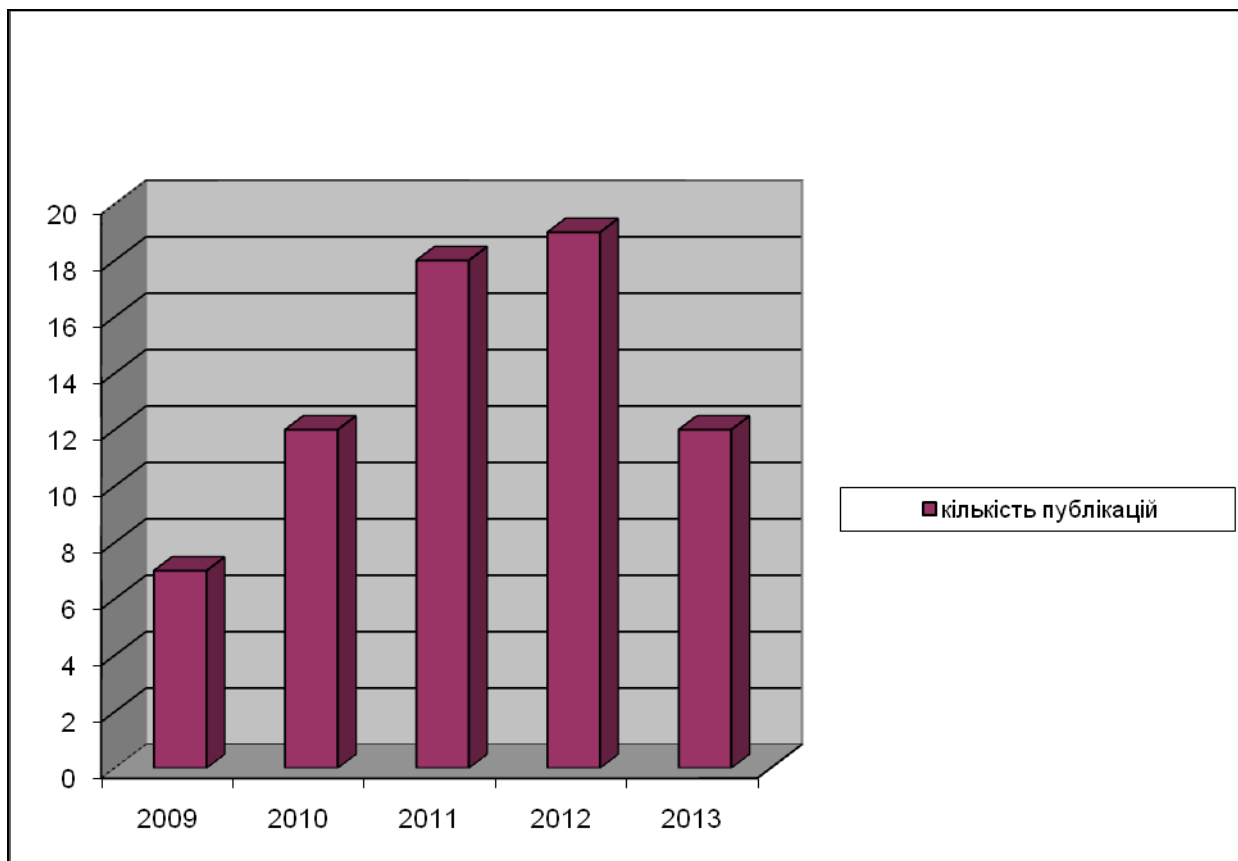


Рис. 2.6. Динаміка висвітлення антикорупційних заходів у місцевих засобах масової інформації

Примітка. Побудовано автором за даними Ізяславської районної державної адміністрації.

Проаналізувавши наведені дані приходимо до висновку, що найбільша кількість публікацій, які стосуються роз'яснення основних положень антикорупційного законодавства, здійснювалась у 2011 та 2012 роках, а саме після прийняття та набрання чинності Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» і внесення в подальшому до нього змін та доповнень, а також у зв'язку із посилення заходів щодо запобігання проявам корупції та виявленню конфліктів інтересів на державній службі.

Аналіз проведеної роботи, спрямованої на дотримання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», свідчить про достатній рівень організації профілактичних антикорупційних заходів. Як результат, серед державних службовців районної державної адміністрації випадків порушення антикорупційного законодавства протягом 2009 – 2013 років не виявлено. Окрім того, за вказаний період не було виявлення випадків виникнення конфліктів інтересів під час виконання державними службовцями Ізяславської районної державної адміністрації своїх посадових обов'язків.

### **2.3. Бар'єри застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в досліджуваному державному органі**

В цілому необхідно констатувати, що на сьогоднішній день в Україні здійснюється широкий комплекс заходів, спрямованих на подальше удосконалення законодавчої бази з метою усунення норм, які можуть привести до виникнення корупційних відносин в суспільстві. Оптимізація нормативного регулювання найбільш складних сфер суспільного життя, аналіз нормативних правових актів при проведенні нормотворчої діяльності на предмет виявлення в них норм, які містять умови для виникнення корупційних відносин та конфлікту інтересів, підвищення престижу державної служби, а також відповідальності державних службовців, оптимізація роботи всіх органів, покликаних забезпечувати законність, дозволить державі активно протистояти проявам корупції і скоротити корупційну злочинність до мінімального рівня.

Незважаючи на активну роботу, спрямовану на виявлення та запобігання виникненню проявам корупційних діянь та конфліктів інтересів на державній службі досі залишається низка бар'єрів, які перешкоджають застосуванню антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в Ізяславській районній державній адміністрації.

Прийняття Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 07 лютого 2014 року № 1240 [65], відіграло значну роль у визначенні на законодавчому рівні основних напрямків та заходів, спрямованих на викорінення та недопущення такого ганебного явища як корупція. Проте, аналіз положень вказаної Програми дозволив виявити ряд недоліків, які ставили її реалізацію під загрозу. Серед таких недоліків, зокрема, висувалась відсутність фінансування для більшості з передбачених Державною програмою заходів (понад 90% всіх фінансових ресурсів Державної програми передбачено спрямувати на введення Міністерством охорони здоров'я України електронного обігу медичних форм), нечіткість заходів, індикаторів досягнення цілей та антикорупційної діяльності органів, відповідальних за впровадження Державної програми тощо.

Неефективність виконання завдань і заходів Державної програми пояснюється низкою факторів. До таких варто віднести: відсутність політичної волі та зацікавленості у реалізації Державної програми як на рівні вищих посадових осіб держави, так і на рівні виконавців; безсистемність реалізації окремих заходів Державної програми; відсутність належної координації діяльності органів влади щодо реалізації відповідних заходів Державної програми; відсутність фінансування переважної більшості заходів; нечіткість або надмірна амбітність низки завдань та індикаторів Державної програми; нечіткість строків виконання багатьох заходів Державної програми; дублювання функцій та повноважень ряду органів влади та міжвідомча конкуренція щодо виконання заходів Програми; низький рівень виконавської дисципліни; недостатність контролю за виконанням заходів Державної програми та цільовим використанням коштів на виконання відповідних завдань; недостатність рівня спроможності окремих виконавців Державної програми;

орієнтація роботи правоохоронних органів (як і інших органів влади) на виконання кількісних (статистичних), а не якісних показників (що особливо стосується Розділу XI Державної програми); низький рівень пріоритетності окремих з передбачених Державною програмою реформ (наприклад, реформи фінансування партій і виборчих кампаній).

Вказані причини перешкоджають дієвому застосуванню заходів, спрямованих на запобігання проявам корупції та виникненню конфліктів інтересів в цілому в Україні, та безпосередньо в Ізяславській районній державній адміністрації.

Враховуючи вказані недоліки, Кабінет Міністрів України на своєму черговому засіданні 15 січня 2014 року прийняв постанову, відповідно до якої вносяться зміни до Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011 – 2015 роки, яка була прийнята з метою реалізації затвердженої Президентом України Національної антикорупційної стратегії на 2011-2015 роки.

Запропонованими змінами передбачено визначення в кожному органі виконавчої влади відповідальних за координацію та виконання передбачених Програмою заходів, що сприятиме посиленню контролю за реалізацією відповідних завдань.

Проте, у зв'язку із відсутністю додаткового фінансування на введення нової штатної одиниці до штатного розпису та відсутністю вакансій державних службовців в Ізяславській районній державній адміністрації не лише не створено структурного підрозділу, до повноважень якого б належало виконання заходів, спрямованих на запобігання та виявлення проявам корупції та конфліктам інтересів на державній службі, але і не призначено окрему особу, яка б виконувала такі завдання.

Натомість, розпорядженням голови Ізяславської районної державної адміністрації визначено осіб, відповідальних за запобігання та виявлення корупції. Обов'язки з виконання цих завдань покладено на першого заступника голови Ізяславської районної державної адміністрації, завідувача юридичного сектору апарату райдержадміністрації, завідувача сектору взаємодії з правоохоронними

органами, оборонної, мобілізаційної режимно-секретної роботи апарату райдержадміністрації.

Однак, така діяльність є малоефективною, оскільки визначення декількох осіб, які окрім власних завдань, виконують заходи, спрямовані на виявлення та запобігання проявам корупції, відсутність конкретно визначеної особи, яка б відповідала лише за виконання вказаних завдань, спричинює неможливість всебічного охоплення можливих заходів щодо виявлення причин та недопущення проявів корупції та виникненню конфліктів інтересів на державній службі.

Окрім того, відповідно до Загального положення про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 року № 1140, визначено основні завдання юридичних служб під час виконання своїх обов'язків, серед яких відсутні завдання щодо виявлення та запобігання проявам корупції. Також передбачено, що покладення на юридичну службу обов'язків, що не належать або виходять за межі її компетенції, не допускається.

Враховуючи вказані обставини, на нашу думку, доцільним є введення до структури Ізяславської районної державної адміністрації особи, до повноважень якої належали б завдання щодо вжиття всіх заходів, спрямованих на запобігання корупції, виявленням та усуненням причин, які сприяють вчиненню корупційних діянь, та конфліктів інтересів, що можуть виникати при виконанні посадових обов'язків державними службовцями районної державної адміністрації, забезпечення взаємодії районної державної адміністрації з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, а також подання до відповідних правоохоронних органів інформації про виявлені факти, що свідчать про корупційні правопорушення, проведення досліджень із зазначених проблем та взаємодія з громадськістю.

Однією із причин, яка сприяє виникненню бар'єрів в реалізації заходів, спрямованих на запобігання виникненню конфліктів інтересів на державній службі, є той факт, що державна антикорупційна політика України формується і



реалізується за умов, коли у суспільстві нівелюється різниця між правомірною та неправомірною поведінкою через розповсюдження правового нігілізму в країні. Таке становище вимагає зростання ваги несилових (політичних, економічних, соціальних, енергетичних, екологічних, інформаційних тощо) складових забезпечення антикорупційної політики.

Низький рівень громадянської активності населення та суспільна лояльність до корупції є як однією із причин виникнення корупційних діянь та конфліктів інтересів на державній службі, так і одним із основних бар'єрів, які заважають реалізації заходів, спрямованих на їх виявлення та запобігання, відповідно до антикорупційного законодавства, яке суттєво змінилось протягом останніх років, оскільки більшість членів українського суспільства розглядають корупцію як соціальний механізм «прискорення» розв'язання власних проблем і вважають корупційну поведінку цілком виправданою.

Ефективна робота щодо запобігання і виникнення проявам корупції та чинникам, які породжують, в Україні, крім наявності відповідної політичної волі, вимагає належного законодавчого забезпечення, формування дієвої системи державних органів, забезпечення належного координування формування та реалізації антикорупційної політики, превентивні заходи запобігання корупції, а також її подолання.

Не можна стверджувати, що на законодавчому рівні не відбуваються зміни, які б сприяли викоріненню чи хоча б зменшенню корупційних проявів на державній службі. До позитивних кроків у напрямі реалізації Державної програми можна віднести прийняття Законів «Про адміністративні послуги» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (за яким працівники спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції не можуть бути звільнені із служби чи змушені до звільнення або притягнуті до дисциплінарної відповідальності у зв'язку з повідомленням про порушення вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» іншим співробітником), створення центрів надання адміністративних послуг, виконання ряду заходів з дерегуляції та

спрощення відкриття бізнесу, прийняття Закону України «Про правила етичної поведінки» (щоправда, більшість його положень носить суто формальний характер), проведення заходів щодо підготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців з питань запобігання і протидії корупції, створення Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення (хоча доступ громадськості до даних Реєстру залишається закритим).

Незважаючи на прийняття ряду нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання проявам корупційних діянь, існує думка, що для подолання та запобігання корупції в Україні чинну систему антикорупційного законодавства неможливо поліпшувати, бо вона за своєю суттю є протилежною демократичній нормативно-правовій системі запобігання корупції.

Зважаючи на це, очевидно, слід зосередити зусилля на створенні антикорупційної нормативно-правової бази демократичного зразка: що не припускає можливості для органу державної влади приймати рішення на власний розсуд; чітко визначає факт порушення норми; жорстко прив'язує факт порушення до покарання.

За умови створення відповідних антикорупційних інституцій та вдосконалення законодавства на їх основі слід формувати своєрідну систему запобігання, яка передбачала б: заохочення відмови від корупції; мобільність; контроль за доходами та майном; контроль за конфліктами інтересів.

Також, з метою усунення бар'єрів застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів, необхідно забезпечити правові, інституційні й інші необхідні умови для формування атмосфери професійної доброчесності в органах виконавчої влади, виборчих органах та органах судової влади. Головним напрямом має бути вдосконалення інституту державної служби. Для реалізації цих цілей необхідно виконати ряд завдань, зокрема, створення єдиної системи оцінювання та стимулювання роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Саме тому 17 листопада 2011 року було прийнято Закон України «Про державну службу». У ньому передбачено, що мінімальний розмір заробітної плати державного службовця складатиме не менше двох розмірів мінімальної заробітної

плати, а різниця між максимальним та мінімальним розміром посадового окладу для кожної підгрупи посад державної служби повинна становити не менше 30 відсотків. Підвищено надбавку за вислугу років на державній службі та надбавку за ранг, передбачено преміювання та інші види заохочення. А оскільки преміювання та інші види заохочень до державних службовців застосовуються за результатами оцінювання службової діяльності, особистого внеску в загальні результати роботи, особливі службові досягнення, це сприятиме не тільки результативності роботи, а й виключення поняття «корупції» в діяльності таких осіб.

Вищевказаний Закон повинен був набрати чинності з 1 січня 2013 року, однак у зв'язку із внесеними змінами цю дату перенесено на 1 січня 2015 року, що викликає обурення серед державних службовців, відтік кваліфікованих кадрів, оскільки отримання оплати праці на рівні мінімальної заробітної плати, яка щорічно визначається законом України про Державний бюджет на відповідний рік, не відповідає тому обсягу повноважень та відповідальності, яка покладається на державних службовців.

З метою з'ясування думки самих державних службовців щодо основних бар'єрів антикорупційного механізму запобігання проявам корупції в цілому, та конфліктам інтересів, зокрема, нами проведено опитування, в якому прийняло участь 34 особи. Результати проведеного опитування наведені у таблиці 2.2.

Таблиця 2.2

### Основні бар'єри запобігання конфліктам інтересів в Ізяславській районній державній адміністрації<sup>1</sup>

| Бар'єри антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів                           | Кількість респондентів, осіб | Результат дослідження у відсотковому відношенні до загальної кількості опитаних |
|---|------------------------------|---|
| Відсутність в органі посадової особи, яка б відповідала за здійснення антикорупційних заходів | 10                           | 29,4%   |
| Недосконалість чинного законодавства в сфері запобігання корупційним проявам                  | 13                           | 38,2%   |
| Правовий нігілізм та суспільна лояльність до корупції   | 9                            | 26,5%   |
| Недостатній рівень атмосфери доброчесності в органі державної влади                           | 2                            | 5,9%  |

<sup>1</sup>Примітка. Побудовано автором за результатами проведено опитування державних службовців Ізяславської районної державної адміністрації

На основі даних, отриманих за результатами проведеного опитування, на діаграмі (Рис. 2.7.) відображено порівняльний аналіз бар'єрів антикорупційного механізму запобігання проявам корупції в цілому, та конфліктам інтересів в в Ізяславській районній державній адміністрації.

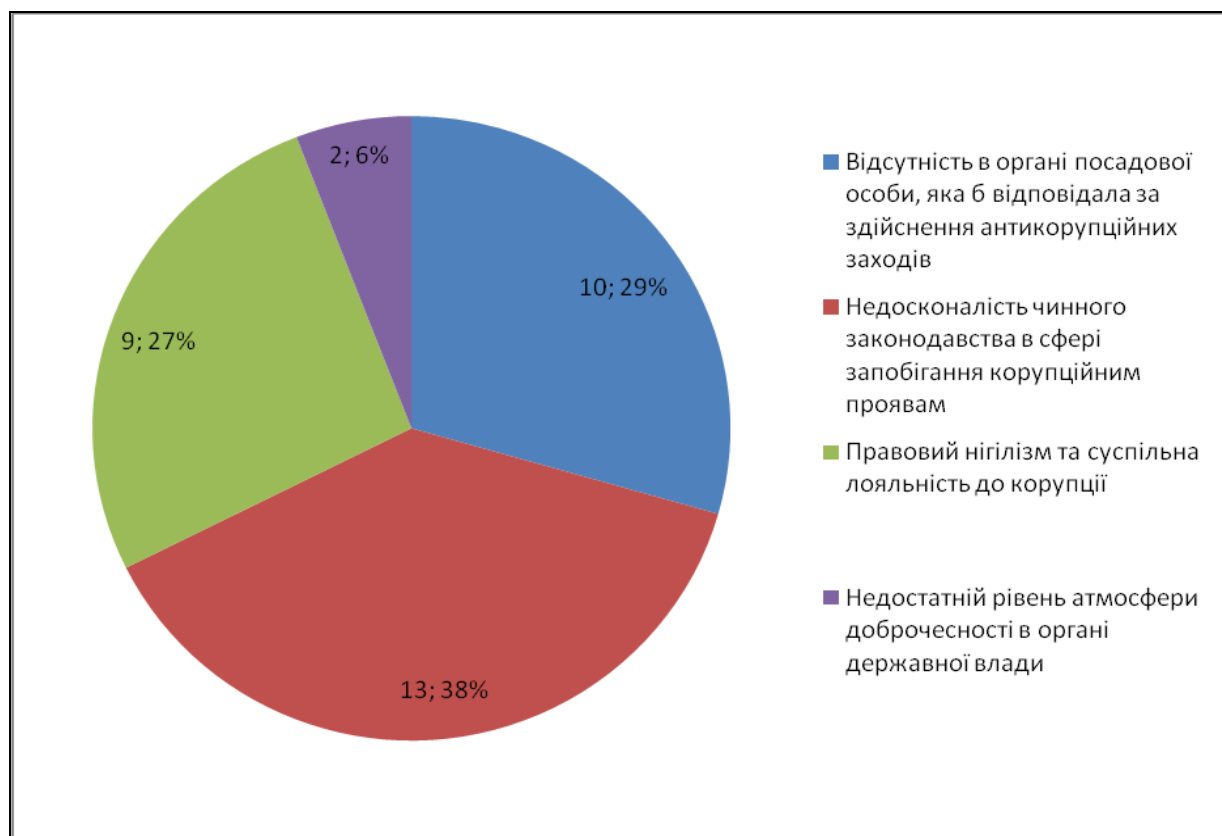


Рис. 2.7. Порівняльний аналіз бар'єрів антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в в Ізяславській районній державній адміністрації<sup>1</sup>

Примітка. Побудовано автором за результатами проведено опитування державних службовців Ізяславської районної державної адміністрації

Проаналізувавши отримані в результаті опитування дані, ми дійшли висновку, що основною перешкодою дієвого застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів на державній службі називають недосконалість чинного законодавства у даній сфері.

Відтак вдосконалення законодавчої бази щодо створення дієвого механізму запобігання конфліктам інтересів на державній службі має першочергове значення на шляху запобігання корупції.

## РОЗДІЛ 3

### УДОСКОНАЛЕННЯ АНТИКОРУПЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТАМ ІНТЕРЕСІВ В ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

#### **3.1. Удосконалення інституційного забезпечення застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі**

Крім законодавчого забезпечення подолання конфлікту інтересів у системі державної служби України, для реалізації існуючої та перспективної нормативно-правової бази мають бути створені відповідні інституційні структури.

Відповідно до Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм, затвердженої наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України від 16 березня 2005 року № 62, інституційне забезпечення передбачає утворення нових або реорганізацію (удосконалення) існуючих інституцій (структур), а також дії щодо кадрової підготовки з метою організаційного забезпечення діяльності цих інституцій та процесу євроінтеграції в цілому [67].

Україна запровадила таку інституційну модель, відповідно до якої політика врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в основному розглядається у якості складової загальної політики протидії корупції, тому функції із запобігання конфлікту інтересів покладаються на спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції. Важливість дієвої спеціалізації правоохоронних органів з боротьби проти корупції та стандарти функціонування таких спеціалізованих інституцій передбачені міжнародними договорами (ст. 36 Конвенції ООН проти корупції та ст. 20

Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією) та рекомендаціями України з боку міжнародних організацій (Стамбульський план дій ОЕСР та Групи держав для боротьби з корупцією – GRECO).

У Конвенції ООН проти корупції, Кримінальній конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, Резолюції Комітету Міністрів Ради Європи № (97)24 щодо Двадцяти керівних принципів боротьби проти корупції закріплено три основні принципи організації та діяльності антикорупційних органів: 1) принцип незалежності; 2) принцип спеціалізації; 3) принцип достатності ресурсів і повноважень для реалізації покладених завдань [14, с.46].

Незалежність означає, у першу чергу, захист від неправомірного політичного впливу. Цього неможливо досягти без наявності справжньої політичної волі, спрямованої на викорінення корупції. Політична воля повинна бути оформлена у вигляді всебічної антикорупційної стратегії. Рівень незалежності спеціалізованого органу залежить від конкретних завдань, які він виконує, і від умов, в яких він функціонує. Досвід показує, що для забезпечення незалежності першочергову роль відіграє структурна та операційна автономія інституції, а також чітко визначені юридичний статус і повноваження органу, управління чи відділу.

Спеціалізація антикорупційних органів означає наявність у їхньому складі спеціально підготовлених кадрів з особливими знаннями і досвідом та із спеціальними повноваженнями у сфері боротьби проти корупції.

Ресурси і повноваження повинні бути передані в розпорядження спеціалізованих працівників, щоб забезпечити ефективність їхньої роботи. До найважливіших вимог належать підвищення рівня професійної підготовки, а також бюджет. Інший важливий елемент, необхідний для правильної організації роботи спеціалізованих антикорупційних органів, – розмежування матеріальної юрисдикції між різними органами [95].

Існуюча національна система спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції включає органи прокуратури, спеціалізовані підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки України.

Більше того, важлива роль також відводиться внутрішньовідомчому та громадському контролю. Так, до числа суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, відносяться: 1) уповноважені підрозділи органів державної влади; 2) місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; 3) підприємства, установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою (частини 5, 7 статті 5 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції»).

Стосовно системи внутрішньовідомчого контролю Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено створення в центральних органах виконавчої влади підрозділів, які здійснюють заходи із запобігання і виявлення корупційних правопорушень, Типове положення про які затверджено постановою Кабінету Міністрів України № 706 від 4 вересня 2013 року. Підрозділи з питань запобігання та виявлення корупції створені майже в усіх міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, обласних, міських державних адміністраціях, які відповідно до покладених на них повноважень мають забезпечувати виконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», указів Президента України та рішень Кабінету Міністрів України з питань посилення протидії корупційним проявам у сфері державної служби.

Слід зауважити, що перелік функцій та повноважень підрозділів запобігання та виявлення корупції на момент їх створення був іншим. З іншого боку позитивним є віднесення до функцій цих підрозділів виявлення конфлікту інтересів та надання допомоги при заповненні декларацій, що є виконанням рекомендації 3.2. Другого моніторингового звіту щодо виконання Україною Стамбульського плану дій.

Проте, на думку як вітчизняних, так і міжнародних фахівців, більшість з цих органів не відповідають одному або одночасно декільком згаданим вище принципам організації та діяльності антикорупційних органів. Системі суб'єктів протидії корупції притаманні, як вважають експерти, такі недоліки, як неналежна

координація їхньої діяльності, фрагментованість і дублювання функцій та повноважень, зосередження уваги на боротьбі з корупцією на нижчих ланках публічної адміністрації, а не корупцією на вищому рівні управління [14, с. 47].

Звідси випливає, що одним із можливих шляхів поліпшення ефективності протидії корупції та конфлікту інтересів правоохоронними засобами є інституційна реформа органів, що здійснюють відповідні функції. Виникає потреба у створенні окремого спеціалізованого органу для боротьби з корупцією та запобігання конфлікту інтересів, який був би наділений достатнім рівнем незалежності від інших гілок влади, мав достатні ресурси та повноваження для здійснення покладених на нього функцій у відповідній сфері.

У цьому питанні можна було б скористатись досвідом Польщі, де для контролю над чиновниками був створений антикорупційний орган, незалежний від керівництва будь-яких міністерств. В Україні такі функції могло би виконувати Національне антикорупційне бюро, створене відповідно до європейських стандартів у цій сфері (незалежність, спеціалізація, належна професійна підготовка й адекватні ресурси).

Починаючи з 2008 року вживалися заходи щодо створення постійного органу, відповідального за забезпечення формування та реалізації державної антикорупційної політики, попередження корупції та координації відповідної діяльності. Так, у лютому 2008 року Президент України визнаючи за необхідне здійснення невідкладних заходів щодо вдосконалення діяльності органів виконавчої влади з формування та реалізації державної політики національної безпеки у сфері запобігання корупції в Україні доручив Кабінету Міністрів України розглянути питання стосовно покладення на Міністерство юстиції України завдань у сфері протидії і запобігання корупції.

На необхідності утворення незалежного антикорупційного органу наголошували Президент України (Концепція реформування кримінальної юстиції України, затверджена Указом Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 року, Указ № 275/2010 від 26 лютого 2010 року «Про утворення Національного антикорупційного комітету», Рада національної безпеки і оборони України (Рішення



РНБО від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» ) та Кабінет Міністрів України (Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1153-р від 27 серпня 2008 року «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України»).

Указом Президента України № 311/2008 від 8 квітня 2008 року схвалено Концепцію реформування кримінальної юстиції в Україні, відповідно до якої здійснення ефективної державної політики щодо протидії корупції потребує функціонування в системі кримінальної юстиції спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями проведення досудового розслідування та координації діяльності у цій сфері. Крім того, передбачено необхідність запровадження спеціалізації прокурорів з кримінального переслідування корупційних правопорушень.

У Рішенні РНБО від 21 квітня 2008 року «Про заходи щодо реалізації національної антикорупційної стратегії та інституційного забезпечення цілісної антикорупційної політики» [73], яке було введено в дію Указом Президента № 414/2008 від 05 травня 2008 року, наголошувалось, що потребує нагального вирішення питання інституційного забезпечення протидії корупції, зокрема створення спеціалізованого антикорупційного органу з повноваженнями щодо провадження досудового розслідування та координації діяльності в цій сфері. Відповідно до пункту 2 Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 1153-р від 27 серпня 2008 року [68], передбачалось розробити проект закону про створення антикорупційного органу з повноваженнями щодо проведення досудового розслідування корупційних правопорушень.

На виконання даного Указу Президента України від 1 лютого 2008 року № 80/2008 Міністерством юстиції України було ініційовано запровадження посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який би діяв у складі Міністерства юстиції. Така пропозиція знайшла підтримку і схвалення з боку Парламентської асамблеї Ради Європи, яка рекомендувала Україні створення

відповідного органу. В результаті Кабінет Міністрів України Постановою від 4 червня 2008 року № 532 ввів посаду Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, посаду якого було прирівняне до посади заступника Міністра кабінету Міністрів.

Оскільки дана Постанова не визначала орган в структурі якого буде діяти Урядовий уповноважений, не визначала ні самого Уповноваженого ні положення про нього, лише у квітні 2009 року Постановою Кабінету Міністрів України № 410 було затверджене Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики як спеціально уповноваженої особи з питань антикорупційної політики.

Основним завданням Урядового уповноваженого було виконання завдань з підготовки пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики.

Для забезпечення діяльності Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики в Секретаріаті Кабінету Міністрів було створено самостійний структурний підрозділ – Бюро з питань антикорупційної політики [18], основним завданням якого було організаційне експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Урядового уповноваженого з підготовки пропозицій щодо формування та реалізації державної антикорупційної політики.

З метою подальшого реформування існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні Президент України видав Укази № 275/2010 від 26 лютого 2010 року «Про утворення Національного антикорупційного комітету» , № 890/2011 від 01 вересня 2011 року «Питання Національного антикорупційного комітету».

Згідно з їх положеннями, Національний антикорупційний комітет – консультативно-дорадчий орган при Президентові України. Комітет був утворений з метою кардинального поліпшення ситуації у сфері боротьби з корупцією в Україні, забезпечення узгодженості дій правоохоронних органів у цій сфері.

Крім того, 2 березня 2010 року у Верховній Раді України було зареєстровано проект Закону України «Про Національну службу протидії корупції» № 5031, який

передбачав створення правової основи для діяльності нового центрального державного органу зі спеціальним статусом – Національного бюро антикорупційних розслідувань, на який мало бути покладено обов'язок щодо попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів, пов'язаних із корупцією. Необхідність прийняття названого законопроекту, на думку його авторів, зумовлена неефективністю існуючого інституційного механізму протидії корупційним проявам в Україні.

Створення посади Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики було схвалено європейськими інституціями, які здійснюють моніторинг антикорупційної діяльності - групою держав протикорупції Ради Європи (ГРЕКО) та Антикорупційною мережею Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Однак, в результаті адміністративної реформи, що розпочалася у 2010 році і передбачала скорочення персоналу центральних органів виконавчої влади, посаду Урядового уповноваженого і Бюро були ліквідовані. Таким чином на державному рівні було ліквідовано органи, відповідальні за моніторинг, контроль та реалізацію антикорупційного законодавства і антикорупційної стратегії.

В моніторингових звітах щодо виконання Україною Стамбульського плану дій рекомендувалося зміцнити можливості та забезпечити стабільність нещодавно створених органів з координування антикорупційної політики, Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики та Бюро з питань антикорупційної політики; уточнити їхні функції та забезпечити адекватні ресурси для їхньої роботи. Забезпечити ефективну координацію та співпрацю між різноманітними органами у сфері антикорупційної політики, такими як Урядовий уповноважений, Бюро, Міністерство юстиції, профільний комітет парламенту та Адміністрація Президента. Забезпечити те, щоб громадська рада була корисним механізмом участі громадськості в антикорупційній політиці. Розглянути питання перетворення посади Урядового уповноваженого в автономну інституцію, окрему від Секретаріату Кабінету Міністрів, з необхідним рівнем незалежності та достатніми ресурсами (фінансовими, кадровими тощо) для ефективного здійснення

функцій з тим, щоб виконати вимоги відповідно до статті 6 Конвенції ООН проти корупції [26].

Однак, у зв'язку з ліквідацією цих органів дані рекомендації вже позбавлені сенсу, хоча необхідність створення, відповідного органу залишається. Про це, зокрема, йдеться у Другому звіті щодо виконання Плану дій з лібералізації візового режиму з Європейським Союзом. Зокрема було закликано якнайшвидше створити незалежний контролюючий орган з функціями координації та нагляду за впровадженням антикорупційної стратегії та відповідної державної програми [7].

Україною були зроблені певні кроки у напрямку створення такого органу. Так, Указом Президента України Про першочергові заходи з реалізації Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 5 жовтня 2011 року № 964/2011 Міністерству юстиції було доручено внести до 1 грудня 2011 року в установленому порядку проект закону про спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики.

Крім цього пунктом 25 Національного Плану з виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, затвердженому Указом Президента України від 22 квітня 2011 року № 494/2011 передбачено розроблення проектів нормативно-правових актів з питань запобігання та боротьби з корупцією, створення незалежного органу у сфері боротьби з корупцією, посилення координації діяльності органів державної влади, відповідальних за боротьбу з корупцією [75].

Постановою Кабінету Міністрів України від 04 грудня 2013 року № 949 затверджено Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики, який є посадовою особою, яка забезпечує підготовку і подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо спрямування і координації роботи органів виконавчої влади із запобігання і протидії корупції.

На сьогоднішній день окремі функції з антикорупційної діяльності виконує Міністерство юстиції України та Національне агентство України з питань державної служби. Так, Міністерство юстиції відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та Положення про Міністерство юстиції України

здійснює антикорупційну експертизу нормативно-правових актів державних органів та органів місцевого самоврядування, вживає відповідно до законодавства заходів щодо усунення державними органами та органами місцевого самоврядування корупційних правопорушень, виявлених під час здійснення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів, веде Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення, забезпечує в межах повноважень здійснення заходів щодо запобігання корупції, контроль за їх здійсненням в апараті Міністерства, його територіальних органах, на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління [2].

Національне агентство України з питань державної служби відповідно до свого Положення контролює в межах своїх повноважень додержання в державних органах вимог Законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції», здійснює заходи щодо запобігання проявам корупції серед державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, узагальнює аналітичну інформацію, що надійшла від органів державної влади про додержання державними службовцями вимог Законів України «Про державну службу», «Про засади запобігання і протидії корупції» у частині подання відомостей про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру, в тому числі за кордоном, що подаються у порядку та обсягах, визначених законами та іншими виданими на їх основі нормативно-правовими актами щодо себе і близьких осіб, та подає її Кабінету Міністрів України, проводить у встановленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог Закону України «Про державну службу» а також фактів порушення етики поведінки державного службовця.

Останній проект Закону «Про Національне антикорупційне бюро» було зареєстровано у Верховній Раді України за № 2218 від 07 лютого 2013 року. На думку авторів законопроекту, новий антикорупційний орган повинен мати спеціальну компетенцію та зосередити діяльність на боротьбі з корупційними правопорушеннями, які вчиняються особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування. Основними функціями

Бюро мають стати: 1) організація та здійснення системної протидії корупції і посадовим злочинам, що вчиняються особами, уповноваженими на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування; 2) здійснення оперативно-розшукової діяльності, складання протоколів про адміністративні правопорушення і провадження досудового розслідування щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування.

Проте, за результатами розгляду законопроекту Головним науково-експертним управлінням, були висловлені численні зауваження та пропозиції щодо його положень, які у деяких випадках суперечать Конституції України, містять недосконалі та юридично некоректні положення [14].

Таким чином, можемо стверджувати, що питання створення спеціалізованого органу щодо протидії корупції та запобігання конфлікту інтересів на державній службі і надалі залишається на порядку денному.

При реформуванні інституційного забезпечення застосування антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів необхідним є забезпечення внутрішньовідомчого контролю за ситуаціями навколо конфлікту інтересів шляхом створення в органах влади спеціально уповноваженого органу (посадової особи) з питань етики державної служби (який був би уповноважений давати висновки щодо наявності чи відсутності конфлікту). Утворення такого органу є необхідним не лише для контролю за додержанням держслужбовцями етичних вимог, але й для їх захисту у випадках, коли діючи добросовісно, вони не усвідомлюють ситуації конфлікту, або коли безпосередній керівник змушує їх діяти всупереч державним інтересам.

Рекомендація 3.2 Звіту щодо другого раунду моніторингу виконання Україною Стамбульського плану дій передбачає наявність та функціонування структурних підрозділів, відповідальних за дисциплінарне провадження, управління питаннями конфліктів інтересів (надання порад як уникнути, рекомендацій як усунути конфлікт інтересів) та, можливо, декларування майна (консультування, допомога в заповненні, відповідальність за первинний збір декларацій тощо) або чітке покладення відповідних обов'язків на інші підрозділи [26].

На нашу думку, заслуговують на увагу положення проекту Закону України «Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців», внесеному на розгляд Верховної Ради України 29 квітня 2009 року щодо визначення уповноваженого органу (центрального органу виконавчої влади з питань державної служби) та уповноважені особи (посадові особи підрозділу з питань персоналу органу державної влади або органу місцевого самоврядування, призначення яких погоджуватиметься уповноваженим органом).

Відповідного до вказаного законопроекту завданнями уповноваженого органу є: організація у межах своїх повноважень виконання актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічних службовців; узагальнення практики застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробка пропозицій щодо вдосконалення відповідного законодавства; здійсненні способів врегулювання конфлікту інтересів публічних службовців, у яких відсутній керівник та уповноважена особа; організація навчання уповноважених осіб та інших публічних службовців з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; методичне забезпечення діяльності уповноважених осіб; здійснення міжнародного співробітництва з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців.

На виконання покладених на нього завдань, уповноважений орган: надає роз'яснення щодо застосування законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; погоджує проекти нормативно-правових актів, що розроблені іншими органами державної влади та місцевого самоврядування з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; надає письмові роз'яснення щодо наявності (відсутності) конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, у яких відсутній керівник та уповноважена особа; організовує проведення моніторингу уповноваженими особами декларацій доходів та витрат публічних службовців, одержання від них і узагальнення відповідної інформації щодо такого моніторингу; здійснює зовнішній контроль за діяльністю публічних службовців, у яких відсутній керівник та уповноважена особа; проводить службові розслідування щодо порушення норм цього Закону; отримує від органів державної влади та органів

місцевого самоврядування, їх посадових осіб інформацію щодо конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців в межах своєї компетенції; передає матеріали про порушення правил щодо конфлікту інтересів до відповідних правоохоронних органів у разі виявлення у діяннях публічних службовців ознак злочину; проводить навчання уповноважених осіб та інших публічних службовців з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та здійснює методичне забезпечення діяльності уповноважених осіб; надає Кабінету Міністрів України щорічний звіт про дотримання законодавства щодо конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців; оприлюднює результати своєї діяльності з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у друкованих засобах масової інформації та на своїй офіційній веб-сторінці; здійснює інші повноваження відповідно до цього Закону.

У підрозділах з питань персоналу органів державної влади, органів місцевого самоврядування передбачаються штатні одиниці залежно від чисельності органу, зайняття посад на яких передбачає виконання обов'язків уповноважених осіб. Призначення на посади та звільнення з посад уповноважених осіб здійснюється за погодженням з уповноваженим органом.

На уповноважених осіб покладаються повноваження щодо: надання консультацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців; проведення навчання та інших профілактичних заходів з метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; надання письмових роз'яснень щодо наявності (відсутності) конфлікту інтересів у випадках, передбачених цим Законом; забезпечення моніторингу декларацій доходів та витрат публічних службовців з метою виявлення конфлікту інтересів у їх діяльності; повідомлення уповноваженого органу та керівника органу, в якому працює публічний службовець про виявлення конфлікту інтересів та заходи, що були вжиті для врегулювання такого конфлікту інтересів; направлення уповноваженому органу інформації про порушення вимог цього Закону публічними службовцями; здійснення зовнішнього контролю; проведення дисциплінарного провадження у



випадках передбачених цим Законом; здійснення інших повноважень, встановлених цим Законом.

Таким чином, при реформуванні інституційного забезпечення антикорупційної інфраструктури в частині координації, контролю та моніторингу виконання антикорупційного законодавства необхідним є створення незалежного і неупередженого органу з відповідним кадровим і матеріальним забезпеченням, який би діяв у тісній співпраці з громадянським суспільством, а також забезпечення внутрішньовідомчого контролю за ситуаціями навколо конфлікту інтересів шляхом створення в органах влади спеціально уповноваженого органу (посадової особи) з питань етики державної служби (який був би уповноважений давати висновки щодо наявності чи відсутності конфлікту).

### **3.2. Впровадження інноваційних технологій реалізації антикорупційного механізму запобігання конфліктам інтересів в державній службі**

Стрімкий ритм світового економічного життя спонукає Україну, яка поставила перед собою амбітні цілі – якомога швидше увійти до кола найбільш розвинених держав, – до динамічного руху. Тільки концептуальний і прагматичний підхід до вдосконалення інститутів державної служби та місцевого самоврядування, впровадження новітніх технологій та інноваційних підходів має забезпечити надійне підґрунтя для майбутніх успіхів нашої держави.

Серед основних напрямків реалізації Національної антикорупційної стратегії, схваленої Указом Президента України від від 21 жовтня 2011 року №1001/2011, передбачено реформування системи державного управління шляхом застосування інноваційних технологій, що підвищують об'єктивність та забезпечують прозорість прийняття органами державної влади рішень, у тому числі прискорення впровадження системи електронного документообігу та електронного цифрового підпису на загальнодержавному і місцевому рівнях [43].

Впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів державної влади України має велике значення для забезпечення їх ефективної роботи, є важливою складовою розбудови в Україні інформаційного суспільства.

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні визначено, що електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Реалізація Концепції розвитку електронного урядування в Україні дасть змогу підвищити ефективність державного управління у результаті спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління; підвищити якість адміністративних послуг та їх доступність; забезпечити здійснення контролю за ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечити високий ступінь доступності інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання можливості громадянам та громадським організаціям безпосередньо брати участь у процесах підготовки проектів рішень, що приймаються на всіх рівнях державного управління; зменшити рівень корупції та тінізації економіки.

Під «електронним урядуванням» розуміють спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами [20].

На практиці це означає організацію управління державою та взаємодію з фізичними, юридичними особами та громадськими організаціями шляхом максимального використання в органах публічної адміністрації сучасних інформаційних технологій. Тобто електронним урядуванням передбачено, що будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні засоби може звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне — для отримання адміністративних послуг.

Зараз не існує простої моделі електронного урядування. Є лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес, що надають послуги і використовують їх, вправі очікувати від уряду інформаційної доби. Різні категорії споживачів об'єднує єдине прагнення одержати більш ефективні засоби доступу до інформації для того, щоб зменшити вартість операцій як для себе, так і для своїх партнерів, зробити взаємодію з державними органами більш простою, швидкою і комфортною.

Особливе місце при впровадженні у практичну діяльність державних органів інноваційних технологій займає проблема співпраці уряду з громадянами, оскільки швидке зниження вартості комунікацій і обчислень створює сприятливі передумови для трансформування умов життя більшості населення. Щоб нові послуги на основі сучасних технологій відповідали вимогам, необхідно забезпечити доступність послуг там, де в них є необхідність; використати для надання послуг широкий спектр медіазасобів, включаючи кол-центри й онлайнові системи; сегментувати ринок з урахуванням специфічних потреб різних груп населення; забезпечити зворотний зв'язок щодо змісту і якості наданих послуг; передбачити групування послуг відповідно до їх орієнтування на різні випадки життя; залучити користувачів до перепроєктування і модернізації послуг.

Сама модель електронного урядування повинна виходити з того, що трансформація традиційних форм взаємодії уряду і громадян у цифровій формі не повинна стати причиною соціальної нерівності. Уряд бере на себе зобов'язання щодо зменшення цифрового розшарування суспільства. Для цього він проводить цілеспрямовану політику в сфері підвищення комп'ютерної грамотності, створення

центрів навчання і поліпшення умов для росту кваліфікації персоналу в галузі інформаційних технологій, зокрема через забезпечення доступу до національної мережі навчання і до мережевої бібліотеки. Подолання цифрового бар'єра, однак, передбачає не тільки підвищення так званої електронної кваліфікації населення і вирішення проблеми доступу до інформації [20].

Досягнення успіху в цьому напрямку забезпечуватиметься тоді, коли державні органи зможуть встановити партнерські відносини з приватними компаніями, що твердо закріпилися в Інтернеті. Це допоможе налагодити онлайнві контакти з громадянами і компаніями, створюючи при цьому всілякі типи складних мереж для надання інтегрованих державно-приватних послуг.

Суть електронної демократії зводиться до використання інформаційних технологій з метою посилення демократичних процесів в умовах існування представницької демократії. Мета електронної демократії полягає у створенні фундаменту для участі громадськості у прийнятті державних рішень, здійснення впливу на творення державної політики, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам.

Наслідками впровадження електронного урядування є: відкритість та прозорість діяльності публічної адміністрації; економія часових та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг. Додатково до результатів упровадження електронного урядування можна віднести забезпечення доступу до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій; звільнення службовців від рутинної роботи; деперсоніфікацію взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах із державними чиновниками; створення єдиного «пункту контакту» громадян із державними структурами; можливість цілодобового отримання адміністративних послуг; підвищення рівня демократизації суспільства.

Таким чином, бачимо, що електронне урядування здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості; електронне урядування створює умови для нормального розвитку бізнесу,

поліпшення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

Інформатизація органів державної влади та місцевого самоврядування дотепер орієнтована здебільшого на підвищення ефективності власної діяльності, що призвело до створення значного числа відомчих (галузевих) автоматизованих (локальних і територіальних) інформаційно-керуючих систем, які призначалися, як правило, для задоволення інформаційних потреб обмеженого кола користувачів.

Формування єдиного інформаційного простору України дозволить суттєво підвищити ефективність функціонування всіх гілок влади за рахунок підвищення рівня інформаційної підтримки їхньої діяльності на основі використання всієї накопиченої інформації і більш динамічної організації інформаційної взаємодії під час вирішення комплексних проблем управління суспільством.

При всіх недоліках інформаційно-керуючі системи органів державної влади можуть бути основою, яка забезпечить формування державних інформаційних ресурсів. Для цього потрібно вирішити складні організаційно-технічні питання, що пов'язані із забезпеченням скоординованого формування і ведення міністерствами та відомствами державних інформаційних ресурсів з метою створення необхідних умов для їх інтеграції і зниження витрат усіх видів ресурсів. Це стосується насамперед тих органів державної влади, що мають у своєму розпорядженні розвинені, територіально розподілені інфраструктури, які орієнтовані на збір інформації на всій території України та її обробку в інтересах центральних та місцевих органів влади, а також всіх організацій і громадян України. Завдання полягає в тому, щоб визначити такий порядок взаємодії міністерств і відомств, який забезпечив би ефективне використання вже наявної в їх розпорядженні інформації та засобів її обробки й поширення.

Суттєву роль у формуванні єдиного інформаційного простору повинно відігравати створення загальнонаціональної телекомунікаційної мережі країни. Вона дозволить об'єднати різноманітні мережі, системи і комплекси засобів зв'язку, що забезпечить споживачам доступ до відповідних територіально розподілених

інформаційних ресурсів, обмін інформацією в режимах передавання даних і електронної пошти.

Під час створення такої телекомунікаційної мережі в умовах ринку значне місце можуть зайняти комерційні системи та мережі. При цьому створення первинних каналів і мереж зв'язку повинно випереджати формування телекомунікаційних мереж.

Для успішного та якнайшвидшого впровадження в управлінську діяльність ефективних інформаційно-комунікаційних інновацій необхідна державна політика, спрямована на забезпечення формування умов виробництва, збереження, поширення і комплексного використання всіх видів державних інформаційних ресурсів, вільного доступу до них громадян та організацій усіх форм власності, на підвищення ефективності діяльності органів державної влади, управління та місцевого самоврядування.

Процес упровадження інформаційно-комунікаційних інновацій у публічне управління потребує наукових підходів для вироблення концептуальних положень, побудови базових теоретичних моделей і програмних механізмів з урахуванням міжнародного досвіду, зокрема Рекомендацій Ради Європи з питань електронного урядування, а також прогнозування результатів і наслідків у процесі їх упровадження та експлуатації, що сприятиме ефективному використанню інформаційно-комунікаційних технологій у відносинах між органами публічної адміністрації, громадянами та бізнес-структурами, між самими органами влади, а також сприятиме демократизації публічної адміністрації та вдосконаленню надання адміністративних послуг[20].

Одним із першочергових завдань, які необхідно виконати з метою покращення ситуації у цій сфері, є подальше впровадження та удосконалення функціонування систем електронного документообігу в усіх органах державної влади.

Запровадження електронного документообігу в органах державної влади дозволяє підвищити ефективність функціонування усіх складових системи державного управління: прискорити рух документів, забезпечити своєчасність їх

розгляду, скоротити строки підготовки та прийняття управлінських рішень шляхом автоматизації процесів колективного створення та використання документів, підвищити якість рішень за рахунок надання виконавцю максимально повної бази документів, значно знизити витрати на розмноження, передачу і збереження копій паперових документів, а отже й підвищити ефективність роботи, як окремих державних службовців, так і конкретного органу державної влади.

Перехід на електронний документообіг між державними установами і споживачами публічних послуг та його інтеграція з веб-порталами органів державної влади уможлиблює реалізацію принципу „єдиного вікна“, що передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами державної влади всіх рівнів. Це дає можливість громадянам, організаціям, суб'єктам господарювання запитувати і одержувати через мережу Інтернет необхідні довідки або дозволи, передавати в органи державного управління звітність, відстежувати стан роботи з їхніми запитамі тощо. Отже, використання систем електронного документообігу у сфері взаємодії державних установ з громадянами і підприємствами дозволяє істотно скоротити витрати часу і ресурсів як громадян, організацій і підприємств, так і державних органів, вдосконалити процес пошуку та одержання інформації від органів державної влади, розширити канали взаємодії держави і громадян, підвищити якість цієї взаємодії.

Основним правовим інструментом, який забезпечує застосування електронного документообігу, є електронний цифровий підпис. Електронний цифровий підпис дає змогу підтвердити цілісність електронного документу, тобто його захищеність від несанкціонованого спотворення, руйнування або знищення в процесі руху від відправника до одержувача, та ідентифікувати підписувача.

Впровадження електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису є одним із пріоритетних напрямів розвитку сфери інформаційних технологій у нашій країні. Сьогодні в Україні створено нормативно-правову та технологічну основу для функціонування систем електронного документообігу в органах державної влади. Основними нормативно-правовими актами, що регулюють питання застосування електронного документообігу та електронного цифрового

підпису, є закони України [«Про електронні документи та електронний документообіг»](#) та «Про електронний цифровий підпис», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади», «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності». Важливі питання діяльності в цій сфері регламентують постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган», «Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів», [«Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації»](#), «Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу».

Сьогодні системи автоматизованого діловодства та документообігу впроваджено у більшості центральних органів державної влади України: за даними Державного комітету інформатизації України, системи електронного документообігу функціонують у 55 центральних органах державної влади. Триває процес автоматизації документообігу в органах влади на місцевому рівні: станом на 2008 рік електронний документообіг запроваджено у 22 обласних державних адміністраціях та міських державних адміністраціях міст Києва та Севастополя [96].

Однак, незважаючи на успішне розгортання окремих компонентів системи електронного документообігу в системі державної влади України, про повне переведення органів влади України на електронний документообіг говорити ще зарано. По-перше, це потребує створення єдиної системи електронного документообігу органів державної влади. З цією метою має бути забезпечено повне впровадження систем автоматизованого діловодства та документообігу в усіх органах влади, відбутися об'єднання систем електронного документообігу всіх органів державної влади в єдину загальнодержавну систему.



По-друге, необхідною передумовою здійснення органами державної влади електронного документообігу є забезпечення їх надійними засобами електронного цифрового підпису.

Розвиток систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису в органах державної влади розширює їх можливості щодо надання послуг громадянам та юридичним особам з використанням мережі Інтернет. Сьогодні ці послуги надаються переважно через Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та власні веб-сайти відповідних органів державної влади.

Разом із тим, стан розбудови системи надання електронних послуг державними органами в Україні порівняно з рівнем розвитку відповідних послуг у розвинених країн світу є недостатнім. На думку Державного комітету інформатизації України для збільшення різноманітності та кількості електронних інформаційних та адміністративних послуг, що надаються населенню та суб'єктам господарювання державними органами з використанням електронних засобів та Інтернет, необхідним є: подальше вдосконалення веб-сайтів органів державної влади; забезпечення інтеграції їх електронних інформаційних ресурсів в єдину систему електронних інформаційних ресурсів для інформаційної взаємодії органів державної влади; забезпечення розвитку Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади [96]<http://old.niss.gov.ua/Monitor/Juli2009/13.htm> - ftn9.

Поліпшення електронної взаємодії між державою та громадянами також вимагає закріплення у законодавчому порядку можливості реалізації громадянами права на звернення до органів державної влади шляхом подання звернень з використанням мережі Інтернет, передбаченого Указом Президента від 7 лютого 2008 року № 109 „Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування“. Унормування можливості громадян надсилати звернення до органів влади та отримувати відповідь на них електронною поштою сприятиме економії часових та матеріальних ресурсів органів влади та громадян, увільненню державних службовців від рутинної роботи, пов'язаної з паперовим оформленням відповідей на звернення.

На відміну від України, органи державної влади США, Канади та переважної більшості країн Європейського Союзу вже давно суттєво зменшили паперовий документообіг та активно використовують у своїй діяльності технології електронного документообігу та електронного цифрового підпису. У багатьох країнах навіть засідання уряду відбуваються в режимі Інтернет-конференції он-лайн. Під час проведення таких засідань висловлення пропозицій та зауважень, погодження проектів урядових рішень, голосування здійснюється в електронному режимі, що усуває зайву бюрократизацію, підвищує ефективність діяльності та функціонування державних органів.

Через веб-портали державних установ громадянам та підприємствам в цих країнах надаються різноманітні інформаційні та адміністративні послуги. Наприклад, в США через урядовий портал громадяни можуть отримати ліцензію, сплатити податки, отримати інші адміністративні послуги. Через мережу Інтернет податкова служба Ірландії дозволяє підприємствам сплачувати податки, одержувати податкові кредити. Сайт Земельної служби цієї держави надає компаніям можливість здійснювати будь-які операції, пов'язані із землею і нерухомістю, а через сайт Реєстраційної палати можна зареєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми.

В Естонії громадяни мають можливість не тільки отримувати необхідну інформацію через урядовий веб-портал, але й надсилати запити до органів влади, здавати податкову звітність, реєструвати транспортні засоби, реєструватися за місцем проживання, оформити соціальну допомогу, інформувати поліцію тощо <http://old.niss.gov.ua/Monitor/Jul2009/13.htm> - [ftn11](#). Оформлення соціальної допомоги, отримання потрібної довідки та інших послуг від органів влади через мережу Інтернет є традиційним для громадян Латвії. Мають можливість спілкуватися через мережу Інтернет з урядовими установами громадяни Литовської республіки: вони можуть надсилати запити і отримувати відповіді на них електронною поштою, декларувати доходи, шукати роботу через служби зайнятості, отримувати медичні послуги тощо [96].

Використання досвіду зарубіжних країн під час впровадження інформаційно-комунікаційних інновацій у публічне управління в Україні сприятиме ефективному використанню інформаційно-комунікаційних технологій у відносинах між органами публічної адміністрації, громадянами та бізнес-структурами, між самими органами влади, а також сприятиме демократизації публічної адміністрації та вдосконаленню надання адміністративних послуг.

Нинішній стан системи автоматизованого діловодства та документообігу в органах державної влади України створює гарні технологічні передумови для дальшого поширення електронного документообігу, доведення його до рівня стандартів країн Євросоюзу.

Для переходу органів державної влади України на електронний документообіг необхідно забезпечити: об'єднання систем електронного документообігу всіх органів державної влади, оскільки основною проблемою більшості органів влади залишається відомча роз'єднаність адміністративних послуг, що перешкоджає вільному обміну інформацією між ними; збільшення обсягів фінансування розвитку електронного урядування в державних органах; наявність в усіх органах державної влади надійних засобів електронного цифрового підпису; затвердження технічних регламентів, необхідних для впровадження та функціонування систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису в органах державної влади; вирішення питання кадрового забезпечення інформаційно-технологічних підрозділів органів державної влади, постійне підвищення кваліфікації їхніх працівників; обов'язкове навчання державних службовців використанню систем електронного документообігу; розробку необхідного методичного забезпечення для роботи із системою електронного документообігу; підвищення рівня електронної взаємодії між органами державної влади та громадянами і підприємствами; підвищення рівня комп'ютерної грамотності населення, передусім шляхом впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Таким чином, на сьогоднішній день спостерігається значне відставання нашої держави від розвинених країн у впровадженні сучасних інформаційних

технологій у сферу державного управління, хоча за останні декілька років Україна помітно прогресувала у цьому напрямі. Згідно зі Звітом ООН з електронного урядування за 2010 рік (United Nations E-Government Survey 2010) Україна перебуває на 54 місці з 184 країн за індексом розвитку електронного урядування. Цей індекс оцінює готовність національних урядів використовувати Інтернет та мобільні технології для виконання урядових функцій. Індекс враховує обсяг та якість послуг, що надаються урядовими агенціями через Інтернет, інфраструктуру телекомунікацій та підготовку персоналу (людський ресурс) [20]. Довгий час громадяни в Україні не мали можливості впливати на процес прийняття рішень. Маючи досвід централізованого, непрозорого управління, сьогодні залучення громадян на місцевому рівні є критично важливим.

Втілення інтернет-технологій у сферу державної влади, з одного боку, дозволяє підвищити її ефективність, а з іншого – зробити більш відкритою роботу органів державної влади. робота в режимі електронного урядування принципово змінює атмосферу взаємодії чиновників і населення. Кожний громадянин отримує можливість відстежувати події у діяльності органів державної влади, знати про плани їх роботи, безпосередньо вступати у взаємодію з ними без черг та зайвої бюрократії.

Електронне урядування – це нові вимоги до державних службовців, новий рівень професіоналізму, новий підхід до виконання обов'язків, це автоматизація роботи з документами, із заявами громадян, довідками, ліцензіями, іншими формальними актами, які легітимізують певну діяльність громадянина. Це також і можливість громадянина відслідковувати долю його запиту, скарги, пропозиції, вимоги. Офіційна установа перестає бути темним ящиком, в якому безслідно зникають всі вияви громадянської активності. Електронне урядування забезпечує, перш за все, прозорість роботи державного апарату, знижує, якщо не ліквідує, залежність громадянина чи організації від сваволі чиновника, а отже – попереджає корупцію. [12, с. 65].

Внаслідок впровадження електронного урядування відбувається деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах із державними чиновниками.

Враховуючи викладене, приходимо до висновку, що впровадження електронного урядування сприятиме зменшенню чинників, які сприяють виникненню конфліктів інтересів під час виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків.

### **3.3. Формування сприятливого соціально-психологічного клімату в органі державної влади як передумова запобігання виникненню конфлікту інтересів**

Діагностика соціально-психологічного клімату колективу, впровадження рекомендацій щодо його покращення є комплексним інструментом, який здатен гармонізувати обмеження та ускладнення в процесі здійснення діяльності службовцями, припинити породження негативних емоцій, попередити виникнення у службовців органу виконавчої влади чи посадової особи місцевого самоврядування перенапруги фізичних і психічних функцій, а також запобігти випадкам виникнення конфліктів інтересів при виконанні державними службовцями своїх посадових обов'язків. Саме ці аспекти є вельми важливими в управлінській діяльності.

Будь-яка діяльність в органах державної влади передбачає наявність колективів, які реалізують державно-управлінські рішення, інтереси територіальних громад, вирішують повсякденні завдання соціально-економічного розвитку територій, забезпечують взаємозв'язок влади та суспільства. Отже, колективи виступають активними суб'єктами управлінської діяльності, від яких залежить управління в соціальних системах. Певний вплив на якість такого управління має соціально-психологічний клімат в органах влади.

Питання підвищення якості управління є своєчасним, оскільки сьогодні у суспільстві помітні настрої недовіри до владних інститутів, спостерігається втрата їх іміджу, незадоволення суспільством діями влади. Відтак є потреба приділити увагу

соціально-психологічному клімату в колективах як особливій складовій, що сприятиме підвищенню якості діяльності органів влади.

В органах влади для вирішення завдань соціально-економічного управління формуються трудові колективи. Які мають певні повноваження, права, відповідальність, дисципліну, структуру, співвідношення, взаємозв'язок і взаємозалежність структурних підрозділів.

Колектив – група об'єднана загальними цілями і завданнями людей, яка досягла в процесі соціально цінної спільної діяльності високого рівня розвитку. У колективі формується особливий тип міжособистісних відносин, який можна умовно назвати його морально-психологічним кліматом [104].

Трудовий колектив органу виконавчої влади належать до вищого рівня розвитку організацій (груп). Це соціальна група, спільність людей, об'єднаних сумісною діяльністю, спільною метою та інтересами, взаємною відповідальністю, товарицькими стосунками і взаємодопомогою. Єдність змісту і форм діяльності породжує спільність психологічних рис трудового колективу, передусім “групової свідомості”. Такими рисами можна вважати групові інтереси, потреби, норми, цінності, цілі. Кожний член трудового колективу усвідомлює свою належність до групи завдяки привласненню цих характеристик, усвідомленню психологічної діяльності з іншими членами цієї соціальної групи. Саме в усвідомленні почуття “ми”, що засвідчує належність до певної групи, виявляється специфіка соціально-психологічного аналізу групи, що визначає риси, які роблять групу психологічною спільнотою і дають змогу кожному членові ідентифікувати себе з групою – трудовим колективом. Участь членів трудового колективу в спільній діяльності зумовлює формування психологічної спільності між ними. Саме в трудовому колективі міжособистісні стосунки опосередковані суспільно цінним і особистісно значущим змістом сумісної діяльності.

У науковій літературі можна знайти кілька десятків визначень соціально-психологічного клімату. Так, Л. Орбан-Лембрик визначає мікроклімат як самопочуття кожної особистості, її задоволення групою, комфортність перебування в ній. Н. Коломінський соціально-психологічний клімат колективу розуміє як

стійкий психологічний настрій, що значно впливає на взаємини людей, їхнє ставлення до праці та навколишнього середовища. М. Корнєв і А. Коваленко розглядають психологічний клімат через динамічні процеси в малій групі та структуру взаємин у них. М. Д'яченко та Л. Кандибович розглядають психологічний клімат як атмосферу, зараховуючи до неї домінуючі відносини, думки, почуття, настрої, переживання тощо. К. Платонов визначав клімат через міжособистісні відносини, що впливають на настрій колективу, але при цьому підкреслював, що психологічний клімат формується за умов стійкого прояву настроїв і суджень, інакше він визначається як атмосфера [44].

Отже, соціально-психологічний клімат — це переважаюча й відносно стійка духовна атмосфера, або психічний настрій колективу, що проявляється у ставленні працівників як один до одного, так і до спільної справи.

Роль соціально-психологічного клімату в життєдіяльності організації визначається тим, що: він є найбільш суттєвим елементом у загальній системі організації спільної діяльності людей, оскільки зумовлює її безпосередні умови, характеризує внутрішні психологічні аспекти мікросередовища й оцінку результатів праці; забезпечує механізм зворотного зв'язку особистості із соціальним середовищем і сприяє її розвитку.

До числа соціально-психологічних параметрів колективу, якими можна керувати, належать: згуртованість колективу; сумісність співробітників, які в нього входять; психологічний клімат; колективна думка і настрої; традиції колективу. Усі ці складові на державній службі у країнах Європейського Союзу ретельно вивчаються, діагностуються та відповідно до розроблених рекомендацій вносяться зміни до відповідних стратегій із менеджменту людських ресурсів в органах виконавчої влади, що дозволяє підвищувати ефективність роботи службовців та органу влади в цілому.

Відносини в колективах службовців різних органів влади, попри регламентацію посадовими інструкціями, положеннями та іншими організаційними та розпорядчими документами (регламентами роботи, розпорядженнями, угодами тощо) формуються під впливом як зовнішніх обставин, так і з урахуванням

внутрішніх факторів (потреб, можливостей, переконань службовців як складових соціально-психологічного клімату колективу).

Враховуючи специфіку служби та відмінності в роботі службовців у порівнянні з іншими працівниками галузей господарства (виконання функцій держави, особливий характер праці, обмеження при проходженні служби, тощо) для створення нормальних взаємовідносин у трудовому колективі органу виконавчої влади вирішальною є не психофізіологічна, а соціально-психологічна сумісність співробітників. Соціальна сумісність виникає в тих випадках, коли члени колективу визнають у колегах, в тому числі і в керівництві, здатність виконувати взяті на себе соціальні функції, коли члени колективу вважають, що їх співробітники і керівник відповідають посаді, яку обіймають. Керівник, зі свого боку, також вважає своїх підлеглих людьми компетентними і здібними в професійному відношенні. Збіг взаємних (обов'язково позитивних) оцінок керівника та підлеглих є важливою умовою їх соціальної сумісності. І звичайно ж, між співробітниками та між керівником і підлеглими повинна бути взаємна довіра, насамперед довіра до політичних, моральних, професійних і вольових якостей. Якщо група не довіряє, наприклад, одному зі своїх співробітників, чи керівнику, то між групою і цим службовцем не буде соціальної, а відповідно і психологічної сумісності [44].

Для владних інститутів сприятливий клімат у колективі – той, що спонукає до продуктивного, якісного, творчого виконання поставлених завдань на благо суспільства, громади, людини. Колективи органів влади реалізують її від імені народу, тому їх представники мають знати та поділяти моральні принципи та настанови, якими живе суспільство. Адже спочатку з'являється суспільна мораль, яка має історичні корені. Зокрема в українському суспільстві сформувались такі моральні норми, як людяність і справедливість, гостинність, працелюбність, взаємоповага, толерантність, повага до старших та ін.

У найзагальнішому вигляді під мораллю розуміють нормативні регулятори поведінки людини, які не мають інституційний характер. Мораль включає в себе сукупність етичних, політичних, ідеологічних поглядів, відображає національні компоненти духовності, а також загальнолюдські моральні цінності.



В науковій літературі особу державного службовця розглядають як складну багаторівневу систему, складовими якої є людина – громадянин – особистість. У такій системі мають бути міцні засади внутрішньої організації, в першу чергу, моральність. Під моральністю розуміється чесність, порядність, відданість демократичним цінностям, віра в них, прихильність до цінностей суспільного життя (права людини, свобода, рівність можливостей, верховенство права та правління закону, стабільність, безпека, справедливість тощо). З основами формування моральності державних службовців пов'язані такі чесноти як законслухняність, лояльність і толерантність, що передбачає усвідомлення й повагу до прав і свобод усіх без виключення громадян [104]. Дотримання кожним державним службовцем названих чеснот сприяє запобіганню виникнення конфліктів інтересів на державній службі, або прийняття правильного рішення у ситуації, коли існує можливість його виникнення.

Моральність кожного колективу в першу чергу залежить від моральності кожного його члена. На державній службі слід враховувати такі аспекти моральності державного службовця, як державна свідомість, співвідношення особистих та суспільних інтересів, почуття патріотизму, готовність до суспільного служіння, соціальна довіра тощо. Разом з тим, на формування морального клімату в колективах органів влади впливає моральне обличчя безпосереднього керівника, політичних лідерів, представників управлінської еліти, які по суті є уособленням вершини управлінської ієрархії, персоніфікованій в особі влади.

Своїм стилем роботи, особистою поведінкою, ставленням до людей, піклування про них керівник впливає на формування психологічного клімату. Особливо негативно впливають на взаємовідносини людей такі риси, як: зверхність, грубість, некомпетентність, підозрілість.

Керівник повинен об'єктивно оцінювати досягнення працівників, підтримувати стабільний склад колективу, розвивати в собі якості сильного, авторитетного лідера. Таким чином, для досягнення оптимального мікроклімату зі сторони керівництва потребуються значні зусилля, а зі сторони персоналу - бажання його сформувати. Такий клімат забезпечує максимальну зацікавленість працівників

у діяльності підприємства, яка і є одним з основних факторів підвищення ефективності праці, і як наслідок, досягнення високоякісних результатів роботи в організації [99].

Соціально-психологічні якості керівника державного органу дозволяють йому встановлювати та підтримувати хороший діловий та психологічний контакт з підлеглими, з вищестоящими та нижчестоящими керівниками та громадськими організаціями, а також створювати благополучний психологічний клімат в колективі, орієнтуватися в соціальних ситуаціях, визначати особистісні особливості та емоційні стани інших особистостей, вибирати адекватні підходи взаємодії з ними, здібності до соціальної рефлексії (поставити себе на місце іншого), здатність конструктивно вийти з міжособистісних конфліктів.

*До таких соціально-психологічних якостей сучасного керівника слід віднести:* почуття колективізму, комунікабельність, компетентність, професійна, управлінська та соціально-психологічна компетентність, ініціативність, почуття емпатії тощо. Все це ті якості, які бажані керівнику, а відтак, які повинні оцінюватися на етапі добору кандидатів на відповідну посаду.

Відомо, що, як правило, „хорошими“ або „поганими“ структурні підрозділи в системі державного управління стають в залежності від здібностей тих, хто ними керує.

В період трансформації сучасного українського суспільства постала потреба „сильної руки“ керівних кадрів в системі державного управління у поєднанні з соціально-психологічною компетентністю. В системі державного управління ця потреба є нагальною і вагомою, бо управління людьми, як вчив Сократ, є „царське мистецтво“. До нього можна допускати лише тих, хто оволодів основами багатьох знань, є компетентним, добре вихований, має здатність до керівництва, відзначається чеснотами.

Враховуючи те, що діяльність у колективі базується на взаємодії його співробітників, велике значення мають міжособистісні відносини як система настанов, орієнтацій, сподівань, стереотипів, через які люди сприймають і оцінюють один одного, враховуючи те, що члени колективу роблять спільну справу і такі

відносини впливають на її виконання. Від цих відносин напряду залежать результати діяльності колективів. Якщо міжособистісні відносини формуються лише на підставі формальної залежності, змушеному визнанні керівника, страху покарання, то поведінка членів групи набуває виконавчого, а не творчого характеру, свідомість загальмована, ініціатива придушена. І навпаки, в колективах, де підтримується ініціатива, самостійність, творчість членів групи, група працює як самостійна система, нівелюється міжособистісна конкуренція, формуються певні норми поведінки специфічні для колективу. Недооцінка міжособистісних відносин одна з розповсюджених помилок при формуванні колективів. Нерозвинутість міжособистісних відносин (наявність в колективі антипатій, недовіри до окремих службовців, байдужості один до одного) призводить до викривленого сприйняття людьми реальності, погіршення настрою, відокремлення думок, відсутності інтересу до колективних традицій.

З вищевикладеного випливає, що в колективах органів влади має формуватись такий моральний клімат, який складається з моральності кожного його члена та базується на кращих моральних якостях сформованих суспільством: довірі, відповідальності, доброзичливості та відкритості, повазі до закону, толерантності та позитивному відношенню до думок членів колективу, урахуванні пропозицій службовців при прийнятті значущих для колективу рішень, високому ступені взаємодопомоги, бажання активно співпрацювати з колегами та представниками суспільства.

Однією із сприятливих ознак морально-психологічного клімату в колективі є відповідність моральних настанов у колективах усталеним моральним якостям суспільства. Відсутність відповідності сприятиме виникненню конфліктів у колективі, між державним службовцем та представниками суспільства, між керівником та підлеглим.

Колектив складається з особистостей, які мають індивідуальні, своєрідні риси, що виявляються в інтелектуальній, емоційній, вольовій або відразу в усіх сферах психічної діяльності. Тому при формуванні клімату в колективах слід також звертати увагу на психологічну його складову.

Для формування сприятливого психологічного клімату в колективі необхідно враховувати характеристики індивідів. Зокрема, члени колективів мають усвідомлювати спільну спрямованість діяльності, наприклад, задоволення суспільних потреб у послугах, державний контроль тощо.

Щоб ефективно використовувати психологічні особливості кожної людини необхідно знати професійно-пізнавальні інтереси членів колективу, вміти їх формувати на основі творчого підходу до справи.

На стан психологічного клімату колективу впливають матеріальні умови життєдіяльності окремих його членів та колективу в цілому, що базується на задоволенні або незадоволенні потреб. Природною та одночасно соціальною потребою, постійним мотивом будь-якого працівника є заробітна плата. Незадоволення цієї потреби спричиняє відчуття тривоги, роздратування, професійної нереалізованості, виникає усвідомлення необхідності змінити роботу, підробляти у неробочий час та ін. Як наслідок – висока плинність кадрів на державній службі, зменшення привабливості статусу державного службовця, виникнення конфліктів інтересів у державній службі, що негативно відбивається на психологічному кліматі колективів органів влади. Оскільки задоволення базових потреб державних службовців є матеріальним та економічним підґрунтям для формування потреб більш високого гатунку у колективах (поваги, визнання та ін.), то низький рівень їх задоволення не дозволяє їм розвиватись, що негативно впливає на формування колективів (розвиває серед службовців такі риси як обмеженість, заздрість, озлобленість тощо).

Успішне виконання роботи в управлінській, як і в будь-якій іншій сфері діяльності, в значній мірі залежить від ефективної мотивації праці таким чином, щоб виконавець точно засвоїв необхідність її своєчасного і високоякісного виконання, пройнявся щирим бажанням це зробити. Чітке засвоєння поставленого завдання і постійне бажання її виконати складають основний результат психологічного впливу на особистість і на виконавську діяльність. Тому врахування психологічних аспектів управління є однією з умов досягнення успіху управлінського впливу, сприяє формуванню позитивного психологічного клімату колективу через спільні

мотивації, причетність кожного члена колективу до загальної справи. Відтак активізація людського чинника в організаціях завдяки врахуванню психологічних особливостей окремої людини та колективу дозволить впливати на якість виконання поставлених завдань, підвищення працездатності людей.

Успішність управлінської діяльності значною мірою зумовлюється здібностями її виконавців. Здібності мають індивідуальний характер, це психічні, а не фізичні якості, та визначають схильність до якоїсь конкретної діяльності. Для вирішення складних практичних завдань соціально-психологічного управління в колективах потрібні люди з різними здібностями, які разом можуть принести суттєву користь справі.

Діяльність у колективах характеризується різноманітністю подій і ситуацій, які можуть викликати той чи інший емоційний стан та почуття. Емоційний стан визначає не тільки працездатність людини, впливає на здоров'я, але є чинником настрою оточуючих. Тому важливою складовою психологічного клімату в колективі є вміння управляти емоціями та почуттями для того, щоб не образити колег, не викликати безпідставних конфліктів та непорозумінь, що може призвести до дестабілізації психологічних відносин в підрозділі та організації в цілому. В цьому контексті велике значення має психологічний такт членів колективу як вміння знайти потрібну інтонацію, форма спілкування залежно від індивідуальних особливостей оточення, простота і природність та об'єктивність в стосунках і почуття справедливості. Також слід приділяти увагу самовихованню членів колективу, яке має бути спрямоване на кращу адаптацію особистості до суспільних вимог, вміння керувати душевним станом, активізувати свої творчі сили.

Враховуючи те, що діяльність колективів базується на взаємних діях членів групи рисами здорового психологічного клімату можна вважати атмосферу взаємної поваги, товариськості, що поєднується з внутрішньою дисципліною, відповідальністю, вимогливістю.

Боковикова Ю.В. виділяє такі основні ознаки сприятливого морально-психологічного клімату для колективів органів влади: відповідність моральних настанов у колективах усталеним моральним якостям суспільства; урахування

психологічних характеристик та особливостей індивідів; прагнення індивіду до взаємодії з колегами, саморозвитку та самовиховання [104].

Міжособистісні відносини членів колективу здійснюють значний вплив на формування морально-психологічного клімату. Недооцінка цього аспекту є грубою помилкою. Нерозвиненість міжособистісних відносин (існування в колективі недовіри до окремих працівників, байдужість до переживань колег тощо) може призвести до викривленого сприйняття працівниками обстановки в колективі, погіршення їх настрою, розбіжностей міркувань, відсутності інтересу до колективних традицій. Все це може створити негативний морально-психологічний клімат у колективі.

Морально-психологічний клімат - це дух колективу, що має суттєве значення у підвищенні працездатності людей, у подоланні труднощів. У колективі, який досяг «духу єдиної команди», відсутні серйозні конфлікти, а існуючі протиріччя, притаманні будь-якій соціальній спільноті, вирішуються за допомогою критики і самокритики, чіткого дотримання службової дисципліни під дією громадської думки.

Необхідною умовою, яка дає можливість формувати сприятливий мікроклімат, є також реалізація відповідного добору кадрів, що ґрунтується на врахуванні індивідуально-психологічних особливостей працівників (інтелект, творчий потенціал, фахова підготовка, вікові, статеві характеристики, можливість їх сумісності з іншими працівниками колективу тощо).

Важливою умовою є також формування психологічної культури керівників і працівників: оволодіння навичками ділового спілкування, запобігання та розв'язання конфліктів, формування у членів колективу емпатії (як уміння відчувати стан іншої людини і співпереживати з нею) в повсякденному житті та у стресових ситуаціях.

Це досягається за допомогою проведення спеціальних психологічних семінарів, курсів з використанням різноманітних активних форм навчання (ділових ігор, психологічних працівників, тренінгів тощо). У вирішенні цього завдання значна роль належить також психологічним службам будь яких організацій,

оскільки реалізація цієї умови дає змогу перетворити процес становлення психологічного клімату у виробничих колективах на двосторонній, у якому, з одного боку, активну участь бере керівник колективу, а з іншого – всі члени колективу, формуючи у себе позитивне ставлення до роботи, своїх колег, до керівника, навчаючись розв'язувати ділові питання насамперед на основі поваги до особистості кожного учасника спільної діяльності, враховуючи його індивідуально-психологічні особливості, тобто реалізуючи гуманістичний підхід у процесі управлінської та фахової діяльності. [99].

Роль психологічних служб складається в оптимізації ергономічних, організаційних, інформаційних, гігієнічних передумов діяльності персоналу підприємства. Крім того, психологічне забезпечення використовується для оптимізації процесуальних аспектів керування людськими ресурсами, зокрема, при плануванні її перспектив, контролі стану й т.п.

Впровадження психологічного забезпечення в практику керування людськими ресурсами в нашій країні здійснювалося переважно в сфері виробництва.

Проте, останнім часом теоретиками і практиками вітчизняної психологічної науки, науки державного управління усвідомлена необхідність формування нової культури державної служби для поліпшення усього процесу державного адміністрування. Магістральним напрямом тут стало посилення уваги до психологічних чинників поведінки державних службовців і усвідомлене перетворення державної служби з бюрократичного апарату в соціальний інститут громадського служіння як передумова успішного розвитку держави та суспільства [88].

У цілому, впроваджуване психологічне забезпечення повинне відповідати принципам науковості, гуманістичної спрямованості психологічного втручання, культивування повної психологічної структури праці, принципу соціальної рівноцінності всіх видів праці, а також принципам системності, комплексності, несуперечності, послідовності й мінімізації психологічного втручання, орієнтованого на індивідуальний підхід у роботі з персоналом.

Але всі зусилля психологів як у сфері фундаментальних, так і прикладних розробок, спрямованих на створення психологічного забезпечення кадрової роботи в системі державної служби, будуть мати сенс тільки тоді, коли в рамках державної служби будуть розроблені й затверджені нормативні документи, що регулюють обсяг, зміст, порядок застосування психологічного супроводу кадрової роботи.

Судити про стан соціально-психологічного клімату в організації можна за таким важливим показником, як задоволеність–незадоволеність. Потрібно знати: задоволені або незадоволені окремі працівники своїм статусом, заробітною платою, змістом своєї праці, стосунками в організації.

Необхідно мати на увазі, що суб'єктивна задоволеність кожного працівника – це одна з цілей керівника в організації: в той же час незадоволення працівника служить важливим спонукальним стимулом його творчих пошуків. Необхідно враховувати полярний характер такого показника, як задоволеність. Суб'єктивна задоволеність – у край специфічний показник. Одні й ті ж умови цілком влаштують одну людину і абсолютно не влаштують іншу. На психологічному рівні задоволеність виражена співвідношенням суб'єктивної оцінки того, що людина віддає організації, і того, що вона отримує у відповідь. Задоволеність–незадоволеність людини роботою може бути обумовлена різними обставинами. Серед них найбільш поширеними є: характер праці; розмір заробітної плати; престиж професії; перспективи підвищення кваліфікації, рангу, посадового статусу тощо; специфічні особливості й умови роботи: місцерозташування; установа, в якій багато друзів; зручний режим роботи; шанований та впливовий керівник і т. ін.; супутні роботі, можливості цікавих зустрічей, поїздок; можливості дізнатися і навчитися новому.

У питаннях створення в органах державної влади сприятливого соціально-психологічного клімату визначальну роль повинна відігравати служба персоналу, яка відповідно до Закону України від 17 листопада 2011 року «Про державну службу» та Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, затвердженого наказом Нацдержслужби України, утворюється у державному органі залежно від



чисельності працівників його апарату, підпорядкованих територіальних органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління, а також від обсягу, характеру та складності як окремих структурних підрозділів – департамент, управління, відділ чи сектор, або вводиться посада спеціаліста з питань управління персоналом.

Основними завданнями служби персоналу є: забезпечення здійснення керівником державної служби у державному органі своїх повноважень; забезпечення реалізації державної політики у сфері державної служби з питань управління людськими ресурсами державного органу; участь у розвитку державного органу; планування і прогнозування потреби у людських ресурсах; відбір персоналу; організація заходів з підвищення рівня професійної компетентності персоналу; адаптація персоналу; організація заходів з професійного розвитку та планування кар'єри державних службовців; управління ефективністю службової діяльності державних службовців; розроблення корпоративної політики компенсацій і пільг; організаційно-методичне забезпечення управління людськими ресурсами; забезпечення внутрішньої комунікації (вирішення проблем співробітників, роз'яснення їм очікувань керівництва і, у разі потреби, виправдання дій керівництва, якщо вони отримують несподіваний відгук); участь у формуванні бюджету витрат на персонал і контроль за його виконанням; спрямування, координація, організаційно-методичне керівництво та контроль за роботою з персоналом у підпорядкованих організаціях; документальне оформлення вступу на державну службу, її проходження та припинення.

Для забезпечення ефективного стратегічного управління людськими ресурсами у державному органі службі персоналу перш за все потрібно розробити кадрову політику, стратегію управління людськими ресурсами та план реформування кадрової служби у службі персоналу; ввести нові методи підбору, відбору і оцінки персоналу; впровадити систему планування кар'єри та професійного розвитку персоналу, ротацію кадрів та програми адаптації персоналу; розробити нову систему стимулювання і трудової мотивації та заходи з управління трудовою дисципліною, а також систему вирішення конфліктів в колективі.

У колективах зі сприятливим соціально-психологічним кліматом існують норми справедливого і шанобливого ставлення до всіх її членів, високо цінують такі риси особистості, як принциповість, чесність, працьовитість і безкорисливість.

У колективах із несприятливим соціально-психологічним кліматом, навпаки, відсутні норми справедливості та рівності у взаєминах, вона помітно розділяється на «привілейованих» і тих, якими «нехтують»; такі риси особи, як принциповість, чесність, працьовитість, безкорисливість не в пошані [97]. Такі відносини безпосередньо сприяють виникненню конфліктів інтересів в державній службі при виконанні службовцями своїх посадових обов'язків.

Тому, удосконалення професійної діяльності персоналу сфери державного управління повинно спрямовуватись не лише на розширення своєї вузькоспеціалізованої підготовки стосовно компетентності в тій чи іншій галузі державного управління, але й повинно включати оволодіння загальнофункціональними навичками щодо побудови й організації своєї власної діяльності й діяльності певної державної установи (організації), в якій працює той чи інший службовець.

Соціально-психологічний клімат віддзеркалює єдність політичних, моральних і соціально-психологічних відносин колективу. Вирішальне значення для формування сприятливого соціально-психологічного клімату в державному органі мають соціально-економічні й політичні умови життєдіяльності організації (колективу). Вони найбільш адекватно віддзеркалюють рівень соціальної справедливості в межах підрозділу і сприяють утвердженню в ньому позитивного морально-психологічного клімату.