

# **Політика моніторингу конфлікту інтересів у публічному секторі**

**Автор: Антон Марчук**

**Наукова керівниця: Тетяна Тищук**

## Зміст

Проблема політики.....	3
Аналіз стейкхолдерів.....	10
Цілі політики та індикатори її успішності.....	16
Варіанти вирішення проблем.....	18
Прийняття рішення.....	28
Виклики імплементації.....	35
Бібліографія.....	37
Додатки.....	42

## Анотація

Попри наявність належної законодавчої бази для управління конфліктами інтересів, дотепер існують виклики із забезпеченням контролю за дотриманням цих вимог. Так, деякі випадки можливої суперечності особистих інтересів публічних службовців інтересам служби досі опиняються поза контролем, а також відсутні ефективні інструменти для систематичного та комплексного моніторингу дотримання встановлених правил. Для розв'язання першої проблеми розглядаються варіанти збереження статус-кво; надання роз'яснень щодо розширеного тлумачення категорії приватного інтересу приватного службовця; запровадження законодавчого регулювання уявного конфлікту інтересів, а для розв'язання другої проблеми розглядаються опції збереження статус-кво; запровадження реєстрів повідомлень про конфлікт інтересів та його врегулювання; запровадження ІТ-системи для виявлення ризику конфлікту інтересів за румунським досвідом. У результаті порівняння цих варіантів за визначеними критеріями та за позиціями стейкхолдерів, пропонується обрати варіант політики, який передбачатиме широке тлумачення приватного інтересу та поетапне запровадження ІТ-системи з виявлення ризиків конфлікту інтересів.

**Ключові слова:** управління конфліктом інтересів, запобігання корупції, етичні стандарти публічної служби, ІТ-інструменти моніторингу управління конфліктами інтересів.

**Кількість слів:** 11373.

## Проблема політики

Належне управління конфліктом інтересів серед публічних службовців є одним із загальновизнаних інструментів запобігання корупції. Однак, в Україні, попри запровадження законодавчого регулювання щодо конфлікту інтересів якості контролю та моніторингу залишається доволі низькою, зокрема, через не виправдане звуження тих ситуацій, в яких компетентні органи вбачають конфлікт інтересів; складність виявлення випадків виникнення потенційного або реального конфлікту інтересів.

Розповсюджена корупція дотепер залишається загальновизнаною проблемою в Україні, а 48% громадян називають її основною проблемою у державі (Соціологічна група «Рейтинг», 2019). З метою зменшення її рівня держава з 2014 року втілює антикорупційну реформу, спрямовану на розбудову ефективних інституцій та механізмів запобігання та протидії корупції. Одним з елементів цієї системи є встановлені правила щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі. GRECO також раніше відзначала гостроту проблеми конфлікту інтересів для України та зазначала, наприклад, позицію респондентів про «дуже високий показник конфлікту інтересів у парламенті» (GRECO, 2017a).

Оскільки діяльність публічних службовців має спрямовуватись в інтересах суспільства, то в тих випадках, коли приватний інтерес службовця суперечить інтересам суспільства, необхідно вживати певних заходів задля усунення такого конфлікту. Завдяки такому врегулюванню державні інституції та їх службовці й надалі діятимуть в інтересах громадян, а суспільна довіра до них буде посилюватись.

Хоча сама по собі наявність конфлікту інтересів ще не є виявом корупції як такої (у найпоширенішому її визначенні - зловживання посадовою особою своїми повноваженнями заради особистих вигод), але відсутність належної реакції на його наявність суттєво підвищує ризик вчинення корупційних правопорушень. Фактично, вимоги про повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів спрямовані на те, аби той чи інший службовець уникнув ризику вчинення корупційного правопорушення та продовжував свою діяльність в інтересах суспільства.

ОЕСР відзначала, що без належного врегулювання або управління конфлікт інтересів потенційно здатен руйнувати належне функціонування демократичних інститутів шляхом ослаблення прагнення державних посадових осіб до дотримання ідеалів законності, безпристрасності і справедливості в процесі прийняття державних рішень, та шляхом спотворення принципу верховенства закону, формування і виконання політичних рішень, діяльності ринків та розподілення державних ресурсів (OECD, 2003).

Питання належного управління конфліктом інтересів перебуває у фокусі не лише в національному чи регіональному вимірі, але й у глобальному. За результатами дослідження «Індекс сприйняття корупції – 2019», Transparency International визначило

однією з рекомендацій саме управління конфліктом інтересів, зазначивши, що уряди повинні знизити ризик неналежного впливу на формування політики шляхом жорсткішого контролю за фінансовими та іншими інтересами державних чиновників (Transparency International, 2020).

З квітня 2015 року в Україні діє Закон «Про запобігання корупції», який встановлює особливі вимоги щодо дій публічних службовців у випадку виникнення конфлікту інтересів (Закон України «Про запобігання корупції», 2014). Під публічними службовцями у цій роботі йдеться про тих суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» в частині встановлених цим Законом вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Категорія конфлікту інтересів тісно пов'язана з іншими антикорупційними обмеженнями та вимогами, спрямованими на усунення ризику надмірного впливу приватних інтересів на виконання публічним службовцем своїх повноважень (напр., обмеження щодо отримання подарунків, щодо сумісництва тощо), а також з вимогами, які забезпечують дотримання цих правил (напр., вимога щодо подання електронних майнових декларацій, завдяки яким можна виявити наявність приватних інтересів публічного службовця). У цій роботі такі суміжні інститути не охоплені та вивчається лише питання конфлікту інтересів, це є одним з обмежень проведеного аналізу. З іншого боку, таке обмеження дозволяє не втратити фокус аналізу та зосередитись на глибокому вивченні одного конкретного аспекту.

При втіленні правил щодо управління конфліктами інтересів важливо мати дієві механізми контролю та розгляду скарг на порушення встановлених правил (OECD, 2020).

В результаті антикорупційної реформи, розпочатої у 2014 році, з метою імплементації належного управління конфліктом інтересів публічних службовців в українському законодавстві передбачили створення Національного агентства з питань запобігання корупції (далі - НАЗК, Національне агентство, Агентство), до повноважень якого належить, зокрема, здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців (Закон України «Про запобігання корупції», 2014; Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», 2014).

Національному агентству з питань запобігання корупції не бракує визначених законодавством повноважень для реалізації відповідних функцій, оскільки посадовці НАЗК, зокрема, мають такі права:

- одержувати від будь-яких суб'єктів інформацію, у тому числі з обмеженим доступом, яка необхідна для виконання завдань, покладених на Національне агентство, а також отримувати пояснення щодо можливих порушень вимог антикорупційного законодавства;

- мати прямий автоматизований доступ до державних реєстрів та баз даних, а також отримувати інформацію з відкритих реєстрів та баз даних іноземних держав;
- отримувати та розглядати інформацію про можливі порушення вимог Закону України «Про запобігання корупції», у тому числі щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
- вносити приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених Законом України «Про запобігання корупції», а також вживати заходів щодо притягнення осіб до відповідальності за невиконання цих приписів;
- звертатися до суду щодо визнання незаконними актів, рішень, правочинів, виданих (прийнятих, здійснених) з порушенням вимог і обмежень, встановлених антикорупційним законодавством;
- складати протоколи про адміністративні правопорушення та застосовувати визначені заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення (Закон України «Про запобігання корупції», 2014).

У звіті Антикорупційної мережі ОЕСР для країн Східної Європи та Центральної Азії (далі – АКМ ОЕСР) щодо України відзначалось, що ухвалене у жовтні 2014 року нове антикорупційне законодавство, зокрема, щодо врегулювання конфлікту інтересів, загалом відповідає міжнародним стандартам; Україна повністю виконала рекомендації щодо забезпечення дієвого управління конфліктом інтересів та контролю за їх імплементацією, а запровадження нового інституційного механізму розглядалось значним досягненням для України (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2017). Це свідчить про наявність достатньої законодавчої рамки для належної реалізації вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а також належного контролю за цим. Однак, зверталась увага на те, що в українському законодавстві охоплені лише потенційний та реальний конфлікт інтересів, а у порівнянні з міжнародними стандартами та настановами ОЕСР відсутнє визначення «уявного конфлікту інтересів», за наявності якого також встановлювались би вимоги про повідомлення та його врегулювання.

Відповідно до ухвалених у жовтні 2019 року законодавчих змін, Національне агентство втратило право складати протоколи про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією (включно з порушеннями щодо реального конфлікту інтересів), які вчинені тими публічними службовцями, що не належать до службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Ідея такого кроку полягала у тому, аби зосередити Національне агентство саме на контролі за дотриманням вимог антикорупційного законодавства публічними службовцями найвищого рівня, особливо з урахуванням обмеженості ресурсів самого НАЗК. Відтак, у межах цієї роботи зосереджено увагу насамперед на контролі дотримання вимог законодавства щодо конфлікту інтересів публічними службовцями, які належать до

службових осіб, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище, й надалі перебуватимуть у фокусі уваги НАЗК. Слід також вказати, що Національне агентство не позбавлене повноважень здійснювати відповідний моніторинг та контроль й за публічними службовцями інших категорій, але у випадку виявлення ознак адміністративних правопорушень буде скеровувати відповідну інформацію органам Національної поліції для подальшого реагування.

На ефективність діяльності НАЗК у сфері моніторингу дотримання вимог щодо конфлікту інтересів на публічній службі раніше мали негативний вплив цілий ряд факторів, на які звертали увагу представники громадянського суспільства та представники міжнародних моніторингових механізмів. Так, тривалий час Агентство перебувало під неналежним політичним впливом, а щодо безсторонності його керівництва існували обґрунтовані сумніви (European Commission, 2017; Калітенко et al., 2019) Лише нещодавно завдяки ухваленим законодавчим змінам були здійснені першочергові необхідні заходи для усунення цієї проблеми, зараз продовжується імплементація необхідних заходів з інституційного розвитку Національного агентства та усунення ризиків для його незалежності.

Практика діяльності НАЗК свідчить про те, що у багатьох випадках наявності у публічних службовців певного приватного інтересу та його можливої суперечності інтересам служби не були належно розглянуті та не мали будь-яких негативних наслідків для таких службовців. До прикладу, Національне агентство не вбачало наявності потенційного або реального конфлікту інтересів у діях члена Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів під час розгляду ним скарги щодо прокурора у тому кримінальному провадженні, в якому цей посадовець комісії був свідком. Крім того, компанія його дружини отримувала раніше кошти від компанії, пов'язаної з обвинуваченим у тому ж кримінальному провадженні. Відтак, у сторонніх обізнаних осіб може виникнути сумнів у безсторонності та неупередженості відповідного посадовця КДКП, хоча Національне агентство не побачило наявності приватного інтересу у нього («НАЗК не побачило конфлікту інтересів у діях фігуранта розслідування «Схем» Шемчука», 2018). Іншим виявом цього стала реакція Агентства на можливі порушення законодавства з боку одного з народних депутатів України, який фігурує у журналістському розслідуванні програми «Схеми». Так, родина депутата має тісні зв'язки із тютюновим бізнесом, поправки на користь якому активно відстоював сам депутат, не повідомляючи про наявність у нього конфлікту інтересів та не вживаючи заходів для його врегулювання («Схеми» довели, що депутат Холодов все ж пов'язаний із тютюновим бізнесом і лобював у Раді свої інтереси», 2019). Після виходу цього розслідування одне з громадських об'єднань звернулось до Агентства. Втім, у відповіді НАЗК на звернення громадської організації було вказано наступне: «у народного депутата України приватний інтерес існуватиме, зокрема, у випадках, якщо положеннями законопроекту, у розгляді та прийнятті якого він бере участь,

передбачається надання переваг, благ, вигод для конкретної юридичної особи, позаслужбовими зв'язками із якою він пов'язаний у момент розгляду відповідного законопроекту, чи навпаки передбачається настання негативних наслідків для такої юридичної особи». Далі вказано на те, що законопроект, про який йшлося у журналістському розслідуванні, є знеособленим і стосується невизначеного кола фізичних та юридичних осіб (НАЗК, 2020b). Такі ситуації є можливими, зокрема, через відсутність в українському законодавстві категорії «уявного конфлікту інтересів» та надто вузького розуміння категорії «приватний інтерес» всупереч вимогам закону та міжнародним стандартам, насамперед, визначеним ОЕСР (OECD, 2003; OECD, 2005).

Іншою проблемою, на яку також звертали увагу, є відсутність в Агентстві належно врегульованої єдиної процедури для проведення уповноваженими особами Національного агентства моніторингу та контролю за дотриманням вимог щодо управління конфліктами інтересів. Так, в одному з попередніх звітів GRECO щодо України відзначалось, що не були ухвалені детальні, чіткі та об'єктивні правила роботи НАЗК, зокрема у сфері проведення розслідувань, щоб на практиці повністю забезпечувались прозорість і підзвітність роботи НАЗК – й, відповідно, була надана рекомендація це забезпечити (GRECO, 2017a). Розв'язання цієї проблеми є доволі простим і лежить у площині затвердження Агентством внутрішнього порядку проведення заходів моніторингу та контролю за управлінням конфліктами інтересів публічних службовців. Вона не розглядається у цій роботі.

В цілому, попередня діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції в сфері моніторингу та контролю щодо конфлікту інтересів не стала достатньо ефективною, про що, наприклад, свідчить фіксування відсутності прогресу України у виконанні раніше наданої Україні рекомендації 10.1 АКМ ОЕСР про забезпечення повної та неупередженої реалізації правил щодо конфлікту інтересів з боку НАЗК вільно від політичного впливу (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2019, p. 48-52). Середній бал, яким експерти в результаті опитування для цієї роботи оцінили попередню моніторингову діяльність НАЗК щодо управління конфліктами інтересів, складає 3,9 з 10. При тому, що дія вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів поширюється орієнтовно на 1 млн публічних службовців, кількість моніторингових заходів НАЗК складає близько 500 на рік, а кількість розглянутих звернень і повідомлень за кожен рік не перевищувала 1600 (див. таблицю 1 нижче).

Складнощі існують з виявленням випадків виникнення у публічних службовців потенційного або реального конфлікту інтересів. Так, законодавство встановлює для публічних службовців обов'язок невідкладно повідомляти про виникнення у них реального або потенційного конфлікту інтересів, а безпосередній керівник або, у виняткових випадках, НАЗК або інший орган, мають вжити заходів щодо врегулювання такого конфлікту інтересів. Заходи контролю та моніторингу має

здійснювати як Національне агентство, так і уповноважені підрозділи (особи) з питань запобігання та виявлення корупції, які, однак, не є ефективними у здійсненні такого контролю, по-перше, через відсутність у них достатніх гарантій незалежності та автономності від керівництва та інших працівників державних органів (Марчук, 2019, р. 55-57); по-друге, через невмотивованість та відсутність необхідних компетенцій (Марчук, 2019, р. 55-57); по-третє, щодо частини публічних службовців контроль таких уповноважених підрозділів (осіб) взагалі відсутній. Не позбавлена права виявляти певні порушення щодо управління конфліктами інтересів й громадськість, але через відсутність достатніх прозорих механізмів щодо повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів така діяльність ускладнена на практиці.

Фактично Агентство розпочало своє функціонування лише у 2016 році, але більш як три роки його діяльності дозволяють зробити певні висновки щодо виконання ним повноважень в аспекті моніторингу за дотриманням вимог законодавства щодо конфлікту інтересів.

<b>Таблиця 1. Результативність НАЗК щодо управління конфліктами інтересів та дотримання інших антикорупційних обмежень (НАЗК, 2017, рр. 22-24; НАЗК, 2018, рр. 21-23; НАЗК, 2019, рр. 23-26)</b>			
<b>Рік</b>	<b>К-сть звернень/заяв/повідомлень тощо</b>	<b>К-сть розпочатих перевірок</b>	<b>К-сть складених протоколів про адміністративні правопорушення</b>
<b>2016</b>	456	234	5
<b>2017</b>	1577	530	147
<b>2018</b>	1280	Не вказано	459

При цьому варто відзначити, що НАЗК не зазначає інформацію про результати судового розгляду протоколів про адміністративні правопорушення щодо неповідомлення про реальний конфлікт інтересів та щодо вчинення дій в умовах його наявності. Також за сталою практикою щодо однієї особи можуть складатись десятки протоколів про адміністративне правопорушення за кожним окремим епізодом: наприклад, щодо керівника одного комунального підприємства Агентство склало 37 протоколів (Хавронюк & Химичук, 2019).

Втім, зі статистики видно, що результативність проведених перевірок за зверненнями третіх осіб не є надто високою. Саме Агентство проводить не надто значну кількість моніторингових та контрольних заходів за власною ініціативою: так,



у 2018 році із 516 моніторингових заходів щодо дотримання вимог та обмежень антикорупційного законодавства, у т.ч. щодо конфлікту інтересів, за власною ініціативою НАЗК було розпочато 131 захід (25,4%) (НАЗК, 2019, pp. 23-26).

Недостатня ефективність НАЗК у забезпеченні моніторингу дотримання вимог законодавства щодо конфлікту інтересів унеможлиблює ефективне використання цілого ряду інструментів, визначених антикорупційним законодавством:

- притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів; неповідомлення про реальний конфлікт інтересів;

- притягнення до дисциплінарної відповідальності з підстав та у порядку, встановлених законодавством для різних категорій публічних службовців;

- скасування нормативно-правових актів, рішень, прийнятих в умовах конфлікту інтересів, самим суб'єктом прийняття відповідного акта чи рішення або ж у судовому порядку;

- відшкодування шкоди, збитків, нанесених рішенням/діями, прийнятим/вчиненими в умовах конфлікту інтересів.

При цьому випадку виявлення представниками ЗМІ та громадянського суспільства ознак порушення вимог антикорупційного законодавства щодо конфлікту інтересів навіть з боку найвищих посадовців національного рівня в останні роки залишались доволі поширеними (Іванова, 2019; Мокрик, 2018; «НАЗК не побачило конфлікту інтересів у діях фігуранта розслідування «Схем» Шемчука», 2018; Савчук, 2017; «Чорний список НАЗК», 2019).

Відсутність ефективного використання усіх визначених можливостей, визначених антикорупційним законодавством, не дозволяє зрештою забезпечити належне дотримання публічними службовцями вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. У свою чергу, це підриває суспільну довіру до діяльності публічних інституцій, які мають діяти в інтересах суспільства, а натомість часто повноваження цих інституцій використовуються публічними службовцями всупереч інтересам служби, заради особистої користі та приватних інтересів. Більш того, межа між порушенням вимог антикорупційного законодавства та вчиненням корупційного злочину є доволі тонкою і відсутність дієвого забезпечення дотримання вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів суттєво підвищує ризики вчинення корупційних злочинів, які несуть значно більшу суспільну загрозу та можуть нанести державі та суспільству істотно більших збитків та шкоди, ще сильніше підриваючи суспільну довіру до державних інституцій.

Втім, варто наголосити, що у межах цієї роботи розглядається проблематика саме щодо моніторингу та контролю за дотриманням встановлених вимог щодо управління конфліктом інтересів. Проблеми із забезпеченням невідворотності санкцій за порушення цих вимог є значно ширшими та здебільшого пов'язані зі станом функціонування судової системи в Україні, у т.ч. в частині укомплектованості судів та

навантаження на суддів; компетентності та добросовісності суддів, які розглядають відповідні категорії справ тощо.

### **Аналіз стейкхолдерів**

Ключовим стейкхолдером у цій сфері державної політики є **Національне агентство з питань запобігання корупції**, яке за законом забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. Тобто, фактично Агентство самостійно пропонує заходи державної антикорупційної політики, отримує їхнє погодження з боку Уряду та Парламенту, а пізніше здійснює їхнє втілення на практиці. Крім того, безпосередньо до повноважень Національного агентства віднесено здійснення моніторингу та контролю дотримання правил етичної поведінки та вимог щодо управління конфліктом інтересів публічних службовців, а також вжиття визначених законом заходів у випадку їх порушення.

Вплив Агентства в останні роки не був значним через те, що саме НАЗК мало скандальну репутацію, не демонструвало очікуваних результатів роботи, а також відзначалось сумнівами у безсторонності його керівництва («Чорний список НАЗК», 2019). Однак, у січні 2020 року за результатами прозорого конкурсу було призначено нового керівника Агентства («Кабмін призначив головою НАЗК експрокурора Олександра Новікова», 2020), що вже відображається на поступовому збільшенні впливовості Національного агентства та відновленні його взаємодії з іншими стейкхолдерами («Міжнародні партнери відновили підтримку НАЗК | Національне агентство з питань запобігання корупції», 2020).

Національне агентство з оновленим керівництвом заінтересоване у розбудові довіри суспільства до інституції та демонстрації високих результатів, у т.ч. за напрямом моніторингу управління конфліктами інтересів публічних службовців. Наприклад, мотивом цього є запровадження нового механізму контролю за діяльністю НАЗК: кожні два роки відбуватиметься зовнішня незалежна оцінка діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції, яку проводитимуть три експерти, визначені Урядом з числа делегованих міжнародними організаціями і донорами, а критерії для такого аудиту визначатиме сам Кабінет Міністрів. У тому випадку, якщо Агентство продемонструє низькі показники ефективності за одним чи кількома напрямами своєї діяльності, з високою вірогідністю це може стати підставою для ухвалення негативного висновку аудиту, який є підставою для звільнення Голови НАЗК. Відповідно, це може розглядатись як один з суттєвих стимулів для Агентства, який сприятиме високій зацікавленості Агентства у застосуванні необхідних заходів державної політики у сфері моніторингу конфлікту інтересів. Нове керівництво намагається продемонструвати значно кращу якість роботи та значно кращі результати, аніж які були за часів попереднього колегіального керівництва Агентства. Хоча, варто

відзначити, що питання конфлікту інтересів новий керівник Національного агентства не називав серед пріоритетів на перші місяці своєї роботи («Новий очільник НАЗК назвав свої першочергові завдання», 2020).

НАЗК у цій сфері можна розглядати як вето-гравця, оскільки навіть у випадку наявності певного політичного рішення, яким чином буде відбуватись вдосконалення моніторингу за дотриманням вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, Агентство може суттєво вплинути на імплементацію відповідного рішення, а отже у випадку категорично відмінного бачення в НАЗК, втілити належно обрані інструменти політики навряд вдасться.

Ще одним важливим стейкхолдером є **Верховна Рада України, а також профільний комітет ВР з питань антикорупційної політики**. До предмету відання цього комітету належать, зокрема, питання формування антикорупційної політики; запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; правил етичної поведінки на публічній службі (Постанова Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання», 2019).

Ключовим інтересом фракцій та депутатів, представлених у ВР, є збереження суспільної підтримки. З огляду на наявність запиту суспільства на продовження антикорупційної реформи, депутати мали би підтримувати відповідні ініціативи. З іншого боку, частина народних депутатів чи навіть цілі депутатські фракції та групи можуть протистояти запровадженню дієвих інструментів політики, що посилюватимуть ефективність моніторингу за врегулюванням конфлікту інтересів. В українській політиці досі доволі розповсюдженими є випадки лобювання приватних інтересів з боку народних обранців, а ефективність моніторингу за повідомленнями та врегулюванням конфлікту інтересів може суттєво ускладнити таку діяльність парламентарів. Ці міркування стосуються як ВР загалом, так і відповідного профільного комітету Парламенту. Крім того, суспільство сприймає ВР як інституцію, у якій доволі поширена корупція (73,2% респондентів у 2018 році), а кількість респондентів, які у 2018 році були переконані у щирості намірів ВР до подолання корупції, складала 4,1% (Раст, 2018). Втім, варто вказати, що таке останнє опитування було проведене ще у часи повноважень ВР VIII скликання. Для ВР IX скликання зацікавленість видавалась високою, оскільки за півроку роботи Парламенту нового скликання були прийняті декілька нагальних законодавчих актів у сфері антикорупційної політики, розгляд яких раніше не відбувався з політичних міркувань. Втім, зараз спостерігається швидше негативна динаміка. Вірогідно, що моніторинг дотримання вимог щодо конфлікту інтересів наразі не розглядається як ключова проблема у сфері антикорупційної політики, однак, з урахуванням більшої активності інших стейкхолдерів щодо цього питання і ВР, і профільний комітет стануть йому приділяти більшу увагу, але це не гарантує вибір дійсно дієвого варіанту політики у цій сфері.

ВР і профільний комітет у цій ситуації також є вето-гравцями, оскільки без їхньої згоди не вдасться забезпечити необхідну правову основу для зміни підходів до моніторингу дотримання вимог законодавства щодо конфлікту інтересів. Під час розгляду важливих антикорупційних законопроектів Верховна Рада і профільний антикорупційний комітет відіграють вирішальну роль у змісті правового регулювання, а попередній досвід свідчить, що концептуальні засади певної політики можуть докорінно змінюватись під час парламентського розгляду.

Парламент та його профільний комітет мають важливе значення не тільки для встановлення певного правового регулювання, але також і для подальшого втілення певної політики через забезпечення дієвого парламентського контролю. До прикладу, у 2016 році з виникненням проблем у запровадженні одного з найважливіших антикорупційних інструментів - електронного декларування публічними службовцями своїх активів, доходів, витратів та позаслужбової діяльності - Комітет ВР з питань запобігання та протидії корупції здійснював постійний контроль за цим у межах своїх повноважень, наприклад, проводячи відповідні комітетські засідання та слухання.

Таким чином, Верховна Рада України та Комітет ВР з питань антикорупційної політики також є тими стейкхолдерами, що мають високий рівень впливу на цю сферу державної політики.

Важливим стейкхолдером є **Кабінет Міністрів України**. Заінтересованість Уряду в окреслених питаннях щодо конфлікту інтересів видається невисокою. За більш як півроку Кабінет Міністрів не виступав ініціатором жодних суттєвих змін у сфері антикорупційної політики. Програма діяльності Уряду майже не містить антикорупційних заходів, у тому числі й заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів - це означає, що Уряд не відносить ці аспекти до своїх пріоритетів.

Також слід пам'ятати, що Уряд та центральні органи виконавчої влади через свій високий статус у системі державного управління якраз стануть одними з тих, щодо кого НАЗК насамперед мало би здійснювати моніторингові заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що може зумовити певні перешкоджання змінам політики у цій сфері. Серед прикладів виявлених випадків неврегульованого конфлікту інтересів значна кількість стосується саме діяльності органів виконавчої влади на національному рівні.

На відміну від не надто високої заінтересованості Уряду, його впливовість для запровадження нових інструментів є достатньо високою. Поза фінансовим аспектом, який розглядається нижче, Кабінет Міністрів також може впливати на зміст антикорупційної політики при визначенні змісту проекту Антикорупційної стратегії, яка подається Урядом до ВР; при розгляді Державної програми з реалізації засад антикорупційної політики, яку затверджує сам Уряд. Обидва документи визначають як стратегічні, так і операційні цілі та завдання щодо різних аспектів антикорупційної політики, одним з яких є запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Крім цього,

нормативно-правові акти, що можуть бути видані НАЗК для забезпечення моніторингу та контролю запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, у визначених випадках мають пройти державну реєстрацію у Міністерстві юстиції, що раніше вже неодноразово викликало проблеми. Втім, попри такі суттєві можливості впливу, не слід забувати про низьку заінтересованість Уряду, що знижує ризики блокування пропозицій політики, наданих НАЗК, і тому Кабінет Міністрів, як видається, у цьому випадку не слід вважати вето-гравцем.

Слід відзначити, що під час фіналізації цієї роботи персональний склад Уряду змінився, новий Прем'єр-міністр не згадував питання антикорупційної політики як пріоритетні для себе, але також вказав, що новий Уряд продовжуватиме той курс, що здійснювався попереднім складом Кабінету Міністрів України. З огляду на це, зробити остаточні висновки щодо цього нової позиції цього стейкхолдера видається доволі складно, але висловлені новим Прем'єр-міністром позиції дають сподівання, що висловлені вище міркування щодо Кабміну залишаться релевантними (24 канал, 2020).

Ще одним стейкхолдером, якого варто розглянути відокремлено від Уряду загалом, є **Міністерство фінансів**. Запровадження нових інструментів чи заходів державної антикорупційної політики в контексті конфлікту інтересів може потребувати значного бюджетного фінансування, рішення щодо якого першочергово залежатиме від позиції цього Міністерства.

Заінтересованість цього Міністерства видається доволі невисокою, оскільки питання антикорупційної політики та її окремих аспектів доволі побічно стосуються діяльності цього Міністерства. Єдиним аргументом на користь більшої зацікавленості Міністерства фінансів у реалізації необхідних заходів політики щодо конфлікту інтересів може стати висунення умов щодо цього питання з боку міжнародних донорів, які надають Україні макрофінансову допомогу - у такому випадку зацікавленість Мінфіну стане одразу сильнішою, але реалістичність цього варіанту поки що є сумнівною, оскільки міжнародні партнери України переважно зосереджують свою увагу на інших аспектах антикорупційної політики.

Попри достатньо високу впливовість, Міністерство фінансів у цій ситуації навряд варто розглядати як вето-гравця, оскільки не варто відкидати альтернативні джерела фінансування, що можуть бути використані на реалізацію тих чи інших заходів державної політики. Насамперед, йдеться про залучення донорського фінансування через проекти міжнародної технічної допомоги. Наприклад, такий досвід вже мав місце у 2015-2016 роках під час створення електронної системи декларування публічних службовців, фінансування розробки якої відбувалось за кошти Данії через Програму розвитку ООН в Україні («Інформація ПРООН щодо тендеру UNDP RFP UKR/2015/97 на розробку програмного забезпечення для системи електронного декларування в Україні», 2017). Не варто виключати можливості повторення аналогічного досвіду й у інших аспектах антикорупційної політики, у тому числі щодо конфлікту інтересів. Тим

більше, нещодавно донори та міжнародні організації відновили свою співпрацю з Національним агентством з питань запобігання корупції, яка тривалий час перебувала на паузі через політичну заангажованість попереднього керівництва Агентства та низьку ефективність НАЗК («Міжнародні партнери відновили підтримку НАЗК | Національне агентство з питань запобігання корупції», 2020).

Ще одним стейкхолдером є **громадянське суспільство** як таке, серед якого провідну роль в аспекті конфлікту інтересів, відіграють **антикорупційні громадські організації**. Їхнім інтересом є досягнення кращих результатів у дотриманні принципів належного врядування в Україні, що включає в себе належне управління конфліктами інтересів.

Певну заінтересованість також можуть демонструвати інші неурядові організації, які так чи інакше стикаються з діяльністю публічного сектору, окремих його інституцій. Це зумовлено тим, що вони можуть демонструвати високий інтерес у запровадженні стандартів належного врядування, у тому ж числі щодо конфлікту інтересів, не в межах усього публічного сектору (як цього прагнуть антикорупційні ГО), а на рівні однієї чи кількох інституцій. Наприклад, пацієнтські організації можуть виявитись потенційно зацікавленими у запровадженні відповідних стандартів та інструментів у Міністерстві охорони здоров'я та інших інституціях з цієї сфери.

Громадянське суспільство зарекомендувало себе одночасно і як «контролер» публічного сектору, про що свідчить значна кількість опублікованих журналістських розслідувань щодо можливого конфлікту інтересів, про який не було заявлено і який не було врегульовано (див. вище), так і значна кількість звернень громадських об'єднань до компетентних органів щодо можливих порушень законодавства та щодо необхідності реагування на них («Справи щодо конфлікту інтересів», n.d.).

Громадські організації в Україні мають доволі суттєвий вплив на визначення порядку денного у сфері антикорупційної політики. Саме вони адвокатують запровадження тих або інших механізмів запобігання та протидії корупції під час ухвалення відповідних політичних рішень, часто долучаються до імплементації таких механізмів або ж здійснюють моніторинг такої імплементації. Фактично, громадськість разом з міжнародними партнерами України були одним з «двигунів» втілення антикорупційних реформ після Революції Гідності, запропонувавши ключові заходи відповідної державної політики, адвокатуючи їхнє схвалення політичними гравцями та всебічно сприяючи їхньому практичному втіленню.

Провідні антикорупційні громадські організації раніше не приділяли значної уваги аспекту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, через суттєві інституційні проблеми у діяльності НАЗК у попередні роки. Однак, зараз ця заінтересованість підвищується з кількох міркувань: по-перше, нове керівництво НАЗК створює «вікно можливостей» для досягнення прогресу за напрямками діяльності Агентства; по-друге, на відміну від інших аспектів антикорупційної політики (як-то

електронне декларування активів, захист викривачів корупції, питання притягнення до відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення) не відбувалось ще жодного суттєвого перегляду чи суттєвих змін з огляду на практику реалізації відповідного законодавства та з огляду на результати діяльності НАЗК. Через це аспекту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі громадськість може приділити найближчим часом більшу увагу.

Останніми у цьому переліку стейкхолдерів є **міжнародні партнери України**. До них слід віднести: а) Міжнародний валютний фонд, який у межах надання Україні макрофінансової допомоги приділяє велику увагу питанням урядування та антикорупційної політики; б) Європейський Союз, який через свої інституції також постійно наголошує на важливості належного функціонування механізмів запобігання та протидії корупції, а частина "антикорупційних вимог" була включена до умов отримання Україною безвізового режиму з ЄС та отримання Україною макрофінансової допомоги; в) спеціалізовані міжнародні моніторингові механізми щодо запобігання та протидії корупції (Антикорупційна мережа ОЕСР, GRECO тощо), які надають Україні рекомендації щодо вдосконалення механізмів запобігання та протидії корупції; г) проекти міжнародної технічної допомоги та відповідні донори, які надають фінансову, технічну, експертну підтримку реалізації антикорупційних реформ та ширших реформ урядування в Україні.

Наразі питанням забезпечення дотримання вимог законодавства щодо конфлікту інтересів не приділяється основна увага вказаної групи стейкхолдерів. З боку міжнародних партнерів України окремим аспектам запобігання та врегулювання конфлікту інтересів приділено увагу з боку міжнародних моніторингових механізмів - насамперед, GRECO та АКМ ОЕСР - котрі надали Україні цілий ряд різнопланових рекомендацій, яким чином забезпечити на практиці належну реалізацію положень законодавства у цій сфері. Наприклад, за результатами IV раунду моніторингу GRECO надало значну кількість рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності парламентарів, суддів та прокурорів (GRECO, 2017a). АКМ ОЕСР рекомендувала забезпечити повну та неупереджену реалізацію правил щодо конфлікту інтересів на практиці з боку НАЗК, вільного від політичного впливу (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2017). Відтак, інтерес цих інституцій залишається в цілому суттєвим. Однак, безпосередня впливовість GRECO та АКМ ОЕСР не є надто високою, особливо у порівнянні з вказаними вище інституціями ЄС чи міжнародними фінансовими організаціями. Однак, варто відзначити, що все ж рекомендації GRECO та Антикорупційної мережі ОЕСР беруться ними до уваги при визначенні умов надання Україні тієї чи іншої політичної, фінансової підтримки: наприклад, при лібералізації для України візового режиму з країнами-членами ЄС однією з умов було «забезпечення співробітництва з Групою держав проти корупції (GRECO) та Організацією економічного співробітництва та

розвитку (OECD)», що на практиці означало виконання ключових наданих ними рекомендацій (Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, 2014).

Так само певну заінтересованість у питаннях конфлікту інтересів в українському публічному секторі демонструють конкретні донори та проекти міжнародної технічної допомоги, наприклад, Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні, за підтримки якої було підготовлене комплексне дослідження щодо діяльності НАЗК у цьому аспекті з рядом рекомендацій (EUACI, 2018); проект SACCI, який надає експертну підтримку державним інституціям, у тому числі з питань управління конфліктом інтересів («Програма #Взаємодія! - Український кризовий медіа-центр», n.d.) тощо. Ці проекти мають вплив на аспекти антикорупційної політики на операційному рівні, а на стратегічному рівні вони взаємодіють з іншими міжнародними партнерами, за рахунок чого демонструють як заінтересованість у цій тематиці, так і впливовість. У багатьох випадках експертна, технічна, фінансова підтримка донорських проектів відіграє позитивне значення для запровадження певних інструментів антикорупційної політики, як свого часу відбулось із запровадженням електронного декларування («Інформація ПРООН щодо тендеру UNDP RFP UKR/2015/97 на розробку програмного забезпечення для системи електронного декларування в Україні», 2017).

Ще одним важливим стейкхолдером варто відзначити самих **публічних службовців**, на яких поширюється регулювання щодо управління конфліктами інтересів, а також щодо яких і проводяться заходи моніторингу за дотриманням встановлених правил. Значна частина публічних службовців не порушує встановлених вимог, не має навіть ризиків суперечності особистих, приватних інтересів суспільним, тому їх інтерес полягає у наявності меншої кількості додаткових заходів контролю, додаткових регулювань, оскільки усі вони вимагають певного часу, а порушення встановлених вимог, іноді неумисне, несе ризики значних санкцій для них. З іншого боку, на різних рівнях посад наявні ті публічні службовці, які не умисно порушують встановлені правила етичної поведінки та вимоги з управління конфліктом інтересів заради власної вигоди. Переважна більшість публічних службовців навряд зможуть вплинути на прийняття рішення щодо цієї політики, тому вплив цієї групи не видається значним, але окремі категорії – наприклад, вказані тут парламентарі та члени Уряду – можуть використати свій вплив для просування або блокування певних ініціатив. Заінтересованість цієї групи також не видається надто високою з урахуванням значної кількості публічних службовців та відсутності серед них критичної більшості тих, хто навмисне порушує встановлені вимоги.

## **Цілі політики та індикатори її успішності**



Запровадження дієвих механізмів моніторингу за дотриманням публічними службовцями вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів, а також щодо здійснення заходів із управління таким конфліктом інтересів має на меті посилення стимулів до дотримання встановлених законом вимог. Це, у свою чергу, матиме позитивний вплив на зменшення рівня корупції, посилення доброчесності публічного сектору та розбудову довіри суспільства до державних інституцій. Згідно зі стандартами ОЕСР, належне звітування незалежним наглядовим інституціям та публікація регулярних звітів про імплементацію механізмів управління доброчесністю, про прогрес у розслідуваннях може відіграти важливу роль у забезпеченні дотримання політики доброчесності та зниженні стимулів до її порушень (OECD, 2020).

Цілями політики є:

- запровадження більш дієвих інструментів виявлення випадків порушення законодавчих вимог щодо управління конфліктами інтересів публічних службовців;
- підвищення ефективності розпорядження наявними у Національному агентстві з питань запобігання корупції ресурсами для моніторингу та контролю за управлінням конфліктами інтересів публічних службовців;
- підвищення суспільної довіри до діяльності Національного агентства, у т.ч. в аспекті моніторингу та контролю за управлінням конфліктами інтересів публічних службовців.

Для оцінки ступеня досягнення визначених цілей варто керуватись, зокрема, такими індикаторами:

- збільшення кількості практичних ситуацій суперечності приватного інтересу інтересам служби, охоплених регулюванням щодо управління конфліктами інтересів;
- збільшення кількості публічних службовців, щодо яких Національне агентство у межах наявних ресурсів здійснило заходи моніторингу та контролю щодо дотримання ними вимог стосовно управління конфліктом інтересів;
- збільшення рівня довіри суспільства до діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (щонайменше баланс показників довіри та недовіри до інституції має стати позитивним);
- збільшення кількості стейкхолдерів, які вбачають у Національному агентстві неупереджену та ефективну інституцію в аспекті здійснення моніторингу та контролю за управлінням конфліктами інтересів публічних службовців.

У кінцевому результаті дієва політика має призвести до повідомлення публічними службовцями про виникнення конфлікту інтересів у кожному випадку; належного управління конфліктом інтересів у кожному з випадків його виникнення; зменшення кількості рішень/дій, які прийняті/вчинені публічними службовцями в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; притягнення до відповідальності кожного публічного службовця, який порушив встановлені вимоги щодо управління

конфліктом інтересів та скасування кожного рішення, ухваленого в умовах конфлікту інтересів.

### **Варіанти вирішення проблем**

Для вибору інструментів політики, які розглядаються у цій роботі як варіанти вирішення окреслених проблем, було проведено кабінетне дослідження узагальнених матеріалів щодо актуальних способів моніторингу та контролю за дотриманням вимог щодо управління конфліктами інтересів на публічній службі. Так, було проаналізовані узагальнені описи застосовних інструментів з Антикорупційного звіту ЄС (European Commission, 2014a); огляду інструментів запобігання корупції АКМ ОЕСР (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2015); огляду результатів III раунду моніторингу АКМ ОЕСР в аспекті управління конфліктами інтересів (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2016); огляду результатів IV раунду моніторингу GRECO в частині управління конфліктом інтересів серед парламентарів, суддів та прокурорів (GRECO, 2017b); порівняльного аналізу практик щодо конфлікту інтересів у країнах Південно-Східної Європи (ReSPA, 2015).

Слід відзначити, що підбір інструментів обмежився лише країнами європейського регіону з кількох причин: по-перше, у європейських країнах наявні подібні до української правові системи та принципи їх функціонування; по-друге, щодо цих країн наявний найбільший обсяг інформації щодо типів інструментів та способів їх застосування в аспекті конфлікту інтересів.

Також слід відзначити, що проблема зі слабкою дієвістю механізмів моніторингу та контроль за управлінням конфліктом інтересів публічних службовців є актуальною і для країн-членів ЄС: «Перевірки щодо змісту [конфлікту інтересів - авт.] часто формалістичні та обмежені адміністративними перевірками. Спроможність до моніторингу та інструменти, необхідні для проведення істотних перевірок часто є недостатніми» (European Commission, 2014a). Відтак, для цілей цієї роботи кабінетний огляд узагальнених матеріалів був спрямований на виявлення інноваційних практик та інструментів, які могли би сприяти вирішенню проблем, актуальних для України у цьому аспекті.

Одним з найбільш поширених інструментів для перевірок управління конфліктами інтересів є відповідний аналіз під час перевірок декларацій публічних службовців про активи, доходи, видатки та позаслужбову діяльність. В Україні цей підхід також частково реалізовано: однією зі складових повної перевірки декларацій Закон «Про запобігання корупції» визначено наявність конфлікту інтересів, але з огляду на обмеженість ресурсів та обмежений обсяг даних, які перевіряються, така перевірка є поверхневою, через що вона не дозволить виявити ad hoc виникнення конфлікту інтересів у публічного службовця – під час повної перевірки декларацій

уповноважені особи НАЗК просто фізично не здатні перевірити кожне ухвалене рішення чи вчинену дію за наявності відомостей про приватні інтереси публічного службовця з декларації. Ця складова повної перевірки обмежується аналізом дотримання вимог, пов'язаних із управлінням конфліктом інтересів – щодо відсутності порушень правил суміщення та передачі корпоративних прав в управління третім особам.

Також відзначалось, що країни регіону іноді надто змінюють спрямованість заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів та надто спираються на регулярні декларації (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2015). Через це, фактично, менша увага приділяється *ad hoc* ситуаціям конфлікту інтересів. З огляду на ці аргументи, цей інструмент у цій роботі детально не розглядається через наявну його реалізацію в Україні та обмежені можливості для його вдосконалення.

Після цього на основі аналізу узагальнених даних були обрані конкретні кейси, які розглядалися більш детально, зокрема, підходи до моніторингу та контролю за управлінням конфліктами інтересів у Румунії, Албанії, Молдові, де використовувались нові інструменти для цього.

Нижче ми розглядаємо варіанти вирішення двох основних проблем, які наразі не дозволяють забезпечити дієвий контроль та моніторинг за управлінням конфліктами інтересів публічних службовців.

## **I. Охоплення випадків конфлікту інтересів**

### *i) Збереження статус-кво*

Наразі Закон України «Про запобігання корупції» таким чином визначає поняття приватного інтересу: «будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях» (Закон України «Про запобігання корупції», 2014). Загалом, вказана дефініція відповідає міжнародним стандартам. Наприклад, в одному з ключових документів щодо конфлікту інтересів - Рекомендації Ради щодо Настанов ОЕСР з управлінням конфліктом інтересів на публічній службі - щодо дефініції приватного інтересу зазначено наступне: «У цьому визначенні, «приватні інтереси» не обмежуються фінансовими або грошовими інтересами, або ж тими інтересами, які генерують пряму персональну вигоду публічному службовцю. Конфлікт інтересів може включати легітимну приватну діяльність, персональні афіліації та асоціації, сімейні інтереси, якщо ті інтереси можуть розумно розглядатись як такі, що ймовірно

вплинуть неналежно на виконання публічним службовцем його повноважень» (OECD, 2020).

Однак, на практиці при здійсненні моніторингу та контролю за управлінням конфліктами інтересів публічних службовців певна частина ситуацій, які сприймаються громадськістю як суперечність приватного інтересу публічного службовця інтересам його служби та суспільства, залишаються без належного реагування, приклади чого наводились вище.

У випадку збереження такого статус-кво єдиним позитивним наслідком може бути менший обсяг роботи й відповідно менші витрати ресурсів Агентства на проведення перевірок. На противагу цьому, довіра до НАЗК буде залишатись низькою, а публічні службовці не будуть нехтувати можливістю відстоювати ті чи інші рішення, які будуть для них вигідними, під час обговорення та ухвалення актів загальної дії – тобто, фактично переважної більшості усіх нормативно-правових актів в Україні.

*ii) Розширене тлумачення приватного інтересу з урахуванням Закону України "Про запобігання корупції" та стандартів ОЕСР*

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», до повноважень НАЗК належить, зокрема, надання роз'яснень з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів публічних службовців, застосування інших положень Закону. В межах цього Агентство могло би надати детальне роз'яснення з настановами, яким чином слід визначати наявність або відсутність приватного інтересу, а також наявність або відсутність його суперечності конкретним службовим повноваженням того чи іншого публічного службовця.

У ньому мав би бути відображений той же підхід, який застосований в українському антикорупційному законодавстві та стандартах ОЕСР щодо широкого тлумачення приватного інтересу, без обмежень та винятків для випадків розгляду та ухвалення нормативно-правових актів. Такі настанови НАЗК могли би, насамперед, спрямувати практику самих посадовців Національного агентства у вірному напрямі, який би відображав правильне розуміння духу закону та належне його практичне втілення. Крім того, такий документ, хоча і не встановлює правових норм й носить насамперед інформаційний та роз'яснювальний характер, міг би мати суттєвий вплив на належне тлумачення вимог законодавства іншими стейкхолдерами (наприклад, судовою гілкою влади при розгляді тих чи інших проваджень, пов'язаних з питаннями конфлікту інтересів) та публічними службовцями.

Такий підхід також втілював би на практиці положення ст. 7 Конвенції ООН проти корупції, ратифікованої Україною, відповідно до якої «кожна Держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають

виникненню конфлікту інтересів» (Конвенція ООН проти корупції, 2003). Такий підхід міг би суттєво зміцнити дієвість системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в українському публічному секторі.

*iii) Внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» для доповнення категорією «уявний конфлікт інтересів» та встановленням вимог щодо управління таким конфліктом інтересів*

Ще однією опцією слід розглянути внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» в частині його доповнення категорією «уявний конфлікт інтересів». Відповідно до стандартів ОЕСР, уявним конфліктом інтересів вважається ситуація, за якої здається, що приватні інтереси публічного службовця можуть неналежно впливати на виконання ним своїх повноважень, але фактично це не так (OECD, 2005). Уявний конфлікт інтересів у цій дефініції є відмінним від потенційного конфлікту інтересів, коли все ж приватний інтерес може впливати на виконання службових функцій особою. Хоча раніше АКМ ОЕСР і звертала увагу на відсутність цієї категорії у вказаному Законі, однак, у 2015-2017 роках не надавала рекомендацію запровадити її у законодавстві. Слід відзначити, що принаймні у частині проаналізованих країн (наприклад, у більшості країн АКМ ОЕСР (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2016), деяких країнах Південно-Східної Європи (ReSPA, 2015), Молдові (Transparency International – Moldova, 2014)) законодавчо не врегульовано питання уявних конфліктів інтересів.

Поява такої категорії в антикорупційному законодавстві також має супроводжуватись встановленням вимог про повідомлення щодо випадків виникнення такого уявного конфлікту інтересів, а також вимог щодо врегулювання цього типу конфлікту інтересів.

При цьому, через певну новизну та складність у застосуванні цієї категорії антикорупційного законодавства початково поширити відповідні вимоги можна було би не на всіх публічних службовців, а на тих, які займають ключові посади національного рівня – наприклад, належать до тих публічних службовців, які одночасно є національними публічними діячами, або ж є службовими особами, які займають відповідальне або особливо відповідальне становище.

Позитивними наслідками такої політики могло би стати насамперед підвищення довіри суспільства до діяльності публічних службовців та позитивна оцінка усунення будь-яких ризиків неналежного впливу приватного інтересу на виконання повноважень. Суспільство не було би розчароване випадками неналежного реагування компетентних органів у тих випадках, коли існує враження можливого неналежного впливу на виконання функцій публічних службовців.

З іншого боку, негативними наслідками запровадження ширшого регулювання може стати потреба збільшувати виділення ресурсів для наступного контролю та моніторингу за дотриманням встановлених вимог; необхідність приділяти ресурси на проведення роз'яснювальної та просвітницької роботи з тими публічними службовцями, на яких будуть поширюватись нові вимоги; публічним службовцям доведеться приділяти більше часу для вжиття заходів щодо повідомлення про виникнення конфлікту інтересів та його врегулювання.

## **II. Заходи щодо підвищення ефективності моніторингу дотримання вимог законодавства щодо конфлікту інтересів**

### *i. Збереження статус-кво*

Відповідно до чинного законодавства, контроль щодо дотримання вимог законодавства про конфлікт інтересів здійснюється НАЗК та уповноваженими підрозділами (особами) з питань запобігання та виявлення корупції у державних органах.

За законом, НАЗК здійснює моніторинг та контроль за запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, а на уповноважені підрозділи (особи) у державних органах покладено завдання із здійснення заходів з виявлення конфлікту інтересів, сприяння його врегулюванню, інформування керівника відповідного органу та НАЗК про виявлення конфлікту інтересів та заходи, вжиті для його врегулювання (Закон України «Про запобігання корупції», 2014). Фактично, зараз мав би відбуватись належний децентралізований контроль за дотриманням вимог антикорупційного законодавства щодо конфлікту інтересів.

На практиці уповноважені особи (підрозділи) не відзначаються високою ефективністю та дієвістю у реалізації покладених на них функцій. Зокрема, це зумовлено тим, що у багатьох випадках навіть представники уповноважених підрозділів (уповноважені особи) у державних органах є недостатньо мотивованими та кваліфікованими (Марчук, 2019). Такий стан справ був спричинений тим, що ці уповноважені підрозділи (особи) не володіли будь-якими гарантіями незалежності чи принаймні автономності, істотні умови їхнього працевлаштування залежать від керівництва державного органу, а тому вони в умовах такої залежності навряд можуть бути достатньо об'єктивними та безсторонніми при виконанні своїх повноважень.

Крім того, НАЗК отримує повідомлення від фізичних та юридичних осіб, викривачів, у яких містяться ті або інші дані, що можуть свідчити про порушення вимог законодавства публічними службовцями щодо конфлікту інтересів - наприклад, неповідомлення про конфлікт інтересів, його неврегульованість або ж вчинення дій чи

прийняття рішень в умовах конфлікту інтересів, реального чи потенційного. Як було показано вище, результативність розгляду таких повідомлень залишається не надто високою, хоч і покращується в динаміці. Самостійно НАЗК ініціює моніторингові заходи щодо дотримання вимог антикорупційного законодавства в частині суміжних з конфліктом інтересів інститутів (наприклад, щодо передачі корпоративних прав в управління третім особам; отримання подарунків; робота за сумісництвом тощо).

*ii. Запровадження реєстру повідомлень про виникнення конфлікту інтересів та його врегулювання*

Одним із інструментів, який може допомогти більш ефективно контролювати дотримання вимог про повідомлення щодо виникнення конфлікту інтересів, а також реалізацію заходів щодо його врегулювання, є створення спеціальних реєстрів.

У деяких країнах кожен конкретний випадок конфлікту інтересів має зазначатись у спеціальному реєстрі (Норре, 2015). До прикладу, створення такого реєстру передбачає законодавство Албанії, а Закон «Про запобігання конфлікту інтересів при виконанні публічних функцій» зобов'язує кожного посадовця повідомити про виникнення кожного випадку конфлікту інтересів, зазначивши, зокрема, інформацію про його приватний інтересів; зміст конфлікту інтересів; заінтересовані сторони; рішення про спосіб врегулювання конфлікту інтересів (Law of Albania on the Prevention of Conflicts of Interest in the Exercise of Public Functions, 2005). Кожен випадок конфлікту інтересів має бути зареєстрований у спеціальному реєстрі випадків конфлікту інтересів, який ведеться уповноваженим органом у кожній публічній інституції (ReSPA, 2015). При цьому, варто відзначити таку особливість: в Албанії існує вимога щодо здійснення такого повідомлення не лише самим публічним службовцем, у якого виникає конфлікт інтересів, але й іншими службовцями, якщо їм про це стає відомо, чи іншими державними органами, якщо вони володіють такою інформацією. Більш того, таке повідомлення можуть зробити і треті особи, на які впливають дії, рішення публічного службовця, або інші особи, які мають відповідну інформацію та загальний інтерес (OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia, 2015). Запровадження електронних реєстрів повідомлень про виникнення конфлікту інтересів були також вказані одним із заходів у албанській Національній антикорупційній стратегії на 2015-2020 роки та Плані дій з її реалізації (ReSPA, 2015).

Для реєстрації повідомлень про виникнення конфлікту інтересів у державних органах Молдови так само створюються відповідні реєстри (Transparency International - Moldova, 2014). Вони є децентралізованими та ведуться у кожному окремому органі, а для окремих категорій посадових осіб створено централізований реєстр повідомлень, який ведеться молдовським антикорупційним органом – Національним органом невідкупності. Законодавство не встановлює вимог про ведення таких реєстрів в

електронній формі. Такі реєстри мають містити відомості про номер та дату подання декларації про виникнення конфлікту інтересів, суб'єкта подання та його посаду, к-сть сторінок декларації, опис вжитих заходів із врегулювання конфлікту інтересів (Закон Молдови «Про декларування майна та особистих інтересів, 2016).

Крім того, такі реєстри повідомлень використовуються у приватному секторі. До прикладу, компанія Deloitte пропонує для бізнесу адаптувати рішення щодо відповідного реєстру конфлікту інтересів для того чи іншого бізнесу («Conflict of interest register», n.d.).

В Україні такі реєстри також могли би бути створені та дозволили б спростити проведення моніторингу щодо управління конфліктами інтересів публічних службовців.

Оптимально, аби такі реєстри були би електронними і публічними. Можна було би запровадити як централізований реєстр (безпосереднє внесення повідомлень до єдиного реєстру НАЗК) або як децентралізовані реєстри (можливі варіанти розгортання окремих реєстрів для різних державних інституцій в межах єдиної системи чи онлайн-платформи, яка буде вестись НАЗК, або повністю децентралізована модель із веденням окремих, жодним чином не пов'язаних реєстрів). У випадку обрання опції із децентралізованою моделлю та повністю автономними реєстрами повідомлень про конфлікт інтересів доцільно обрати їх ведення у паперовій формі через значні витрати на створення окремих систем. Однак, видається, більш доцільно зосередити зусилля на створенні саме електронної форми реєстрів – або централізованої, або децентралізованої у межах єдиного порталу.

За нинішньої інституційної побудови, ведення та адміністрування цього реєстру або платформи мало би здійснюватись НАЗК. Воно мало б визначити форму такого повідомлення та порядок його подання публічним службовцем у випадку виникнення конфлікту інтересів, а також порядок зазначення заходів, вжитих для врегулювання конфлікту інтересів.

Створення подібного реєстру чи платформи може мати такі переваги. Агентству буде простіше здійснювати моніторинг управління конфліктами інтересів, у свою чергу це має привести до більш ефективного використання наявних людських та інших ресурсів Агентства. Крім того, Агентство зможе більш оперативно проводити необхідні перевірки, економлячи час на направленні частини запитів та очікуванні відповідей на них.

У випадку створення такого реєстру буде усунутий ризик підготовки повідомлення про конфлікт інтересів публічним службовцем вже після початку перевірки, а також усувається ризик несвоєчасного реагування безпосереднього керівника на повідомлення службовця. Наразі відсутні дієві запобіжники реалізації таких ризиків й тому не виключені випадки подання повідомлень про конфлікт інтересів «заднім числом», вже після того, як службовцю стає відомо про звернення



певного суб'єкта до НАЗК або про початок проведення Агентством відповідної перевірки.

Оскільки немає значних перешкод на запровадження такого реєстру у публічній формі, то він може стати ще одним корисним інструментом для представників громадськості. Зараз представники громадськості не можуть перевірити самостійно, чи подавав посадовець повідомлення про виникнення у нього конфлікту інтересів, чи було прийнято рішення про його врегулювання тощо. Натомість, якщо громадяни зможуть самостійно провести попередню перевірку завдяки цьому реєстру чи платформі, у такому випадку це зможе принаймні частково знизити навантаження на НАЗК в частині звернень, які надходять на його розгляд, а також зменшити обсяг звернень, припущення з яких не підтверджуються при проведенні перевірки Агентством.

Також створення подібного реєстру чи платформи може вплинути і загалом на довіру суспільства до публічних службовців. Однак, тут можливі два варіанти впливу:

- у тому випадку, якщо більшість службовців буде дотримуватись встановлених правил щодо управління конфліктом інтересів, а НАЗК вживатиме дієвих заходів моніторингу та контролю за дотриманням вимог законодавства, то довіра до публічних службовців може зрости;

- якщо службовці не будуть повідомляти про виникнення у них конфлікту інтересів, безпосередні керівники або інші суб'єкти не вживатимуть належних заходів із врегулювання конфлікту інтересів, НАЗК ігноруватиме виявлені порушення - то довіра до публічних службовців лише зменшиться і розчарування суспільства в дієвості антикорупційних заходів може посилитись.

Вирішальний вплив на цей аспект матиме подальша діяльність Агентства та ефективність судового розгляду складених ним протоколів про адміністративні правопорушення.

### *iii. Запровадження IT-системи виявлення ризику конфлікту інтересів*

Ще однією опцією може бути створення системи виявлення ризиків конфлікту інтересів за аналогією з IT-системою «Prevent», яка в останні роки була запроваджена у Румунії.

Ця система була запроваджена у червні 2017 року, а її функціонування забезпечується Національним агентством доброчесності (далі - НАД) - румунським державним органом, функціонал та повноваження якого є доволі близькими до мандату НАЗК з урахуванням деяких національних особливостей, переважно правового характеру.

Запровадження цієї системи розпочалось із підписання у 2013 році меморандуму між НАД та Органом публічних закупівель щодо створення інтегрованої

інформаційної системи для запобігання та виявлення потенційного конфлікту інтересів через контроль *ex ante* (European Commission, 2014b).

Наразі ця ІТ-система здійснює автоматизоване виявлення ризиків конфлікту інтересів у сфері публічних закупівель, які проводяться у Румунії за кошти Європейського Союзу, а у подальшому цю систему планується розповсюдити на усі національні публічні закупівлі («PREVENT - National Integrity Agency (ANI) - UTI Grup», n.d.)

Як зазначено у річному звіті НАД, протягом 2018 року ІТ-система «Prevent» проаналізувала 12 318 процедур публічних закупівель на загальну суму EUR 9,26 млрд, у 69 із них були виявлені потенційні конфлікти інтересів (0,56% проаналізованих закупівель). Сумарна вартість таких закупівель склала EUR 112,2 млн (1,21% від загальної вартості проаналізованих закупівель) (A.N.I., 2019).

В одному зі звітів аудиту про діяльність НАД надавалась оцінка функціонуванню цієї ІТ-системи, де були вказані окремі недоліки у її роботі (Deloitte, 2018).

В Україні також можна було би запровадити подібну систему виявлення ризиків потенційного конфлікту інтересів перед прийняттям рішення, тобто, запровадити моніторинг *ex ante*, що фактично унеможливило би ухвалення будь-якого рішення чи вчинення будь-яких дій публічним службовцем, допоки відповідний ризик не усунуто - або через усунення приватного інтересу, або через інші заходи його врегулювання. При цьому можливим є варіант, коли ризик, виявлений системою, не буде справджуватись у реальності.

Створення такої системи могло би відбуватись в Україні поетапно і розповсюджуватись поступово на ті сфери, у яких з'являтиметься відповідна технічна можливість здійснювати превентивне виявлення конфлікту інтересів. До прикладу, в Україні вже можна було би реалізувати таку ІТ-систему в тому ж обсязі, в якому вона існує наразі у Румунії - щодо публічних закупівель. Завдяки тому, що переважна більшість закупівель відбуваються зараз із використанням онлайн-системи Prozorro, то після забезпечення інтегрованості можна було би виявляти потенційний конфлікт інтересів під час проведення публічних закупівель. Джерелом інформації про приватні інтереси службовця, який має стосунок до проведення публічної закупівлі, мали би бути відомості з його майнової декларації, яка наявна в електронному форматі й не потребує додаткового опрацювання. У подальшому видається можливим поширення цієї ІТ-системи превентивного виявлення потенційного конфлікту інтересів на інші сфери, наприклад:

- ухвалення судових рішень: в Україні існує Єдиний державний реєстр судових рішень, а також Автоматизована система документообігу суду, які дозволять виявити розгляд суддею справи щодо тієї особи (фізичної або юридичної), стосовно котрої у нього може існувати певний приватний інтерес. У подальшому слід інтегрувати Єдину судову інформаційну (автоматизовану) систему, яка зараз створюється і міститиме

більшу кількість відомостей. Щодо суддів також з часом мають бути запроваджені електронні досьє щодо суддівської кар'єри, які також зможуть слугувати джерелом інформації про приватні інтереси судді;

- здійснення кримінальних проваджень: в Україні починається запровадження електронної системи кримінальних проваджень (e-Case management). Початково розробка та запровадження цієї системи мають відбутись для Національного антикорупційного бюро та Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (НАБУ, 2020), але також очікується, що аналогічна система буде побудована і для тих проваджень, що підслідні іншим органам правопорядку («Реформа органів прокуратури», 2020). Завдяки цьому вдасться відслідковувати дотримання вимог щодо конфлікту інтересів серед слідчих та прокурорів;

- розгляд та ухвалення законопроектів у Верховній Раді України: з огляду на те, що існує електронна система, в якій обліковані усі законопроекти та результати їхнього розгляду (включно з виступами та голосуваннями народних депутатів), можливим було би відслідковувати випадки неповідомлення про конфлікт інтересів та голосування в умовах конфлікту інтересів народними депутатами.

Слід відзначити, що цей перелік не є повним та вичерпним.

Недоліком цієї IT-системи може стати надто тривалий час її запровадження. Вище вказано, що воно може відбуватись послідовно, поетапно, залежно від стану переведення в цифровий формат відомостей з інших інституцій, стану автоматизації інших бізнес-процесів у публічному секторі. Заздалегідь складно передбачити, скільки часу загалом виявиться необхідно для втілення цього задуму навіть з тим охопленням, яке описано у цій роботі.

Недоліком цієї IT-системи є те, що вона зможе виявляти ті випадки конфлікту інтересів, які неможливо будь-яким чином відслідкувати з електронної декларації публічного службовця чи будь-якої іншої формалізованої інформації. Наприклад, приватний інтерес публічного службовця може впливати з дружніх відносин з іншою особою, інформацію про це навряд можливо отримати формалізовано, винятком будуть лише ті випадки, коли окрім суто дружніх стосунків існували також певні майнові чи фінансові зобов'язання, спільна служба або позаслужбова діяльність тощо.

Потенційно проблемним видається питання налагодження обміну даними цієї IT-системи з іншими реєстрами, базами даних, автоматизованими системами. Попередній досвід налагодження автоматизованого обміну даних НАЗК з іншими державними органами в цілях забезпечення контролю електронних декларацій засвідчив, що у цьому аспекті можуть виникати серйозні проблеми. Натомість, як видається, масштаб цих проблем можливо мінімізувати, оскільки зараз активно ведеться робота із запровадження системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта», метою якої є забезпечення інтегрованості та обміну даних

між різними ІТ-системами, що використовуються в українському публічному секторі («Система Трембіта», n.d.).

### **Прийняття рішення**

З метою визначення остаточного варіанту політики, слід було визначитись з критеріями для порівняння варіантів політики, описаних вище для кожної з проблем.

Для визначення та пріоритизації критеріїв, які слід застосувати, було проведено експертне опитування, одним з питань якого було: «Будь ласка, ранжуйте від 1 до 4 критерії, якими слід керуватись при прийнятті рішення щодо інструментів, які будуть використовуватись для моніторингу дотримання вимог конфлікту інтересів, де 1 - критерій слід найменше брати до уваги, а 4 - критерій має відігравати вирішальне значення при ухваленні рішення політики». На вибір експертів було запропоновано такі чотири критерії, кожен з яких експерт мав ранжувати від найбільш пріоритетного при виборі до найменш пріоритетного, відповідно надаючи кожному з критеріїв від 1 до 4 балів (одна й та ж кількість балів присвоювалась тільки одному критерію):

- 1) обсяг фінансування, необхідний для впровадження варіанту політики;
- 2) час, необхідний на розробку та запровадження інструмента;
- 3) ступінь публічності та можливості громадського контролю, який забезпечує відповідний інструмент;
- 4) ступінь спрямованості інструмента на моніторинг *ex ante* (превентивне виявлення ризиків до ухвалення рішення в умовах конфлікту інтересів).

До експертного опитування були обрані 10 осіб, серед яких – 2 представники Національного агентства з питань запобігання корупції, 3 експерти донорських організацій, 5 експертів громадських об'єднань, які тривалий час спеціалізуються на питаннях конфлікту інтересів.

За результатами опитування, була сформована така пріоритетність цих чотирьох критеріїв:

- 1) ступінь публічності та можливості громадського контролю, який забезпечує відповідний інструмент – середній бал 3,4;
- 2) ступінь спрямованості інструмента на моніторинг *ex ante* (превентивне виявлення ризиків до ухвалення рішення в умовах конфлікту інтересів) – середній бал 3,3;
- 3) обсяг фінансування, необхідний для впровадження варіанту політики – середній бал 2,3;
- 4) час, необхідний на розробку та запровадження інструмента – середній бал 2,1.

Середні бали визначались на основі оцінок, виставлених експертами за кожним із цих критеріїв, від 1 до 4 (оцінки, виставлені експертами для кожного з критеріїв, вказані у додатку 3).

Далі порівняння варіантів політики здійснював сам автор і воно відбувалось таким чином: запропоновані варіанти політики порівнюються між собою, починаючи з першого за пріоритетністю критерію, а у випадку однакової відповідності чи невідповідності варіанту політики вказаному критерію відбувається перехід до наступного, допоки не вдасться виявити найбільш оптимальний варіант відповідно до цих критеріїв.

Також, з огляду на те, що описані вище дві проблеми та запропоновані для них варіанти політики не є залежними одні від одних, то порівняння за визначеними критеріями здійснювалось окремо.

Спочатку розглянемо варіанти вирішення проблеми з наявністю неохоплених випадків конфлікту інтересів, в яких суспільство вбачає ризики неналежного впливу приватного інтересу на діяльність публічного службовця. Ані збереження статус-кво, ані надання роз'яснень НАЗК із широким тлумачення категорії приватного інтересу, ані запровадження законодавчого регулювання уявного конфлікту інтересів жодним чином не впливає ні на ступінь публічності та збільшення можливостей для громадського контролю, ні на превентивне спрямування виявлення ризиків конфлікту інтересів, оскільки контроль за наявного регулювання, наявних інструментів моніторингу може бути здійснено лише постфактум, після вчинення дій з управління конфліктом інтересів.

Що стосується критерію обсягу фінансування, необхідного для впровадження цих опцій, то збереження статус-кво не потребує будь-якого додаткового фінансування. Надання роз'яснень НАЗК щодо широкого тлумачення категорії приватного інтересу потребуватиме у подальшому видатків на проведення інформаційної та роз'яснювальної роботи із публічними службовцями, аби вони усвідомлювали нові стандарти поведінки та належно їх втілювали на практиці. Так само буде необхідно витратити ресурси на оновлення усіх інформаційних та роз'яснювальних матеріалів, на проведення тренінгів та навчання для уповноважених осіб НАЗК. Усі аналогічні витрати будуть актуальними і для третього варіанту – запровадження категорії «уявного конфлікту інтересів». Тут також будуть необхідні ресурси для розробки відповідного законопроекту, однак, їх обсяг у порівнянні з витратами на проведення інформаційно-роз'яснювальної та навчальної роботи є незначним, тому цією відмінністю можна знехтувати.

За четвертим критерієм – часом, необхідним для запровадження варіанту політики – збереження статус-кво не потребує будь-яких часових витрат на втілення, однак, оскільки цей варіант не наближає нас до вирішення проблеми політики, слід розглянути дві інші опції. Надання НАЗК роз'яснень щодо широкого тлумачення приватного інтересу потребує значно менше часу у порівнянні із внесенням змін до Закону України «Про запобігання корупції», адже Агентство наділене відповідними повноваженнями й зможе надати ці роз'яснення самостійно, без будь-яких погоджень

та незалежно від інших стейкхолдерів. Вони будуть актуальними для випадків потенційного та реального конфлікту інтересів й тому не охоплюють принаймні частину тих практичних ситуацій, які можуть бути охоплені регулюванням щодо уявного конфлікту інтересів. Натомість, внесення законодавчих змін потребує узгодженості позицій багатьох стейкхолдерів, включно з Урядом та ВР. Оскільки регулювання щодо уявного конфлікту інтересів буде поширюватись насамперед на посадовців національного рівня й щодо них існує незалежна інституція, яка потенційно може продемонструвати високий рівень дієвості, реалізація відповідного варіанту, хоч і видається можливою завдяки залученню інших стейкхолдерів (наприклад, громадських об'єднань), але через потребу адвокатувати ці зміни тривалість його реалізації буде значно більшою за видання роз'яснень компетентного державного органу.

З огляду на ці міркування, доцільно зупинитись на варіанті з наданням роз'яснень НАЗК щодо ширшого тлумачення приватного інтересу публічного службовця та, відповідно, ширшим охопленням випадків потенційного та реального конфлікту інтересів.

Далі розглянемо варіанти політики щодо розв'язання проблем із моніторингом та контролем за управлінням конфлікту інтересів публічних службовців – розпочнемо аналіз з порівняння запропонованих варіантів за першим критерієм. Збереження статус-кво жодним чином не вплине на підвищення публічності та збільшення можливостей для громадського контролю за управлінням конфліктом інтересів. Натомість, два інші варіанти – запровадження реєстрів повідомлень про виникнення конфлікту інтересів та про заходи щодо його врегулювання, а також ІТ-система з превентивного виявлення ризику конфлікту інтересів – цілком можуть забезпечити громадський контроль та збільшити прозорість та публічність управління конфліктами інтересів публічних службовців.

Тепер порівняємо ці два варіанти за наступним критерієм – спрямованість інструмента на *ex ante* контроль. Одним з питань експертного опитування стосувалось того, який характер має нести моніторинг та контроль за управлінням конфліктом інтересів – *ex ante* або *ex post*. 7 із 10 експертів відзначили, що моніторинг має бути превентивного характеру й забезпечувати виявлення ризиків конфлікту інтересів ще до прийняття певного рішення або вчинення дій з неналежним впливом приватного інтересу, відповідно, ще до реалізації такого конфлікту інтересів. Крім того, 8 із 10 опитаних експертів відзначили, що критично важливо або необхідно запроваджувати онлайн-інструменти для моніторингу управління конфліктом інтересів.

Запровадження реєстрів повідомлень про конфлікт інтересів та його врегулювання не дозволить жодним чином полегшити *ex ante* контроль за випадками виникнення *ad hoc* конфлікту інтересів, на який і спрямовуються моніторингові та контрольні заходи НАЗК. Натомість, розбудова ІТ-системи, аналогічної до румунської

системи «Prevent», яка і спрямована на попередження реалізації ризику прийняття рішень чи вчинення дій в умовах конфлікту інтересів. Відтак, доцільно зупинити вибір саме на цьому інструменті.

Далі розглянемо позиції стейкхолдерів щодо можливих варіантів політики за кожною з двох проблем окремо. Аналіз проведено з урахуванням опису інтересів, позицій та оцінки впливовості стейкхолдерів, здійсненої у попередніх розділах. У таблицях 2 та 3 відображено позиції стейкхолдерів щодо кожного з варіантів політики, виражені у балах, де: -2 відображає значні втрати стейкхолдера; -1 - незначні втрати; 0 - нейтральний вплив; +1 відображає незначну вигоду; +2 відображає значну вигоду.

Що стосується першої проблеми із охопленням випадків конфлікту інтересів, то серед стейкхолдерів статус-кво найменше задовольнить громадськість, міжнародні партнери – вони нестимуть значні втрати через це, оскільки їх діяльність не принесе далі відчутних результатів. Дещо менші втрати від цього нестиме НАЗК, у якого виникнуть складнощі з відновленням довіри до органу та підвищенням власної результативності, що зараз видається однією з цілей нового керівництва Агентства. На Уряд та Міністерство фінансів збереження статус-кво матиме нейтральний вплив, а от ВР отримає значну вигоду, адже значна кількість народних депутатів зможуть продовжувати практики відстоювання приватних інтересів у парламентській роботі. Публічні службовці від збереження статус-кво у своїй більшості не матимуть жодних наслідків, але ті, хто відстоює приватні інтереси на публічній службі, зможуть і надалі достатньо легко це робити, що для цієї категорії загалом свідчитиме про певний вигравш через таких осіб.

Другий варіант – надання роз'яснень НАЗК щодо ширшого тлумачення приватного інтересу – так само матиме нейтральний вплив для Уряду, громадськість та міжнародні партнери його сприйматимуть як значний крок вперед та, відповідно, отримають значну вигоду від цього. НАЗК від цього варіанту також, як видається, отримає значну вигоду, оскільки зможе продемонструвати більш якісні результати щодо високопосадовців, наприклад, у випадках відстоювання ними особистих інтересів при розгляді законопроектів у Парламенті. Мінфін через потребу додаткових видатків може отримати певний негативний вплив через потребу виділяти додаткове фінансування для НАЗК на проведення навчальної та просвітницької роботи. Для публічних службовців цей варіант матиме незначний негативний вплив через потребу ознайомлюватись з новими правилами та, фактично, більш суворе регулювання.

Третій варіант – законодавче регулювання уявного конфлікту інтересів – матиме дещо відмінний вплив для стейкхолдерів. Для Уряду ця опція матиме незначний негативний вплив через певне ускладнення роботи, адже нові правила щодо уявного конфлікту інтересів можуть також поширюватись і на них, що призведе до потреби частіше вживати необхідні заходи для повідомлення про виникнення конфлікту інтересів та його врегулювання. Для парламентарів такий негативний вплив буде ще

більш негативним, адже частині депутатів стане ще складніше відстоювати особисті інтереси у парламентській роботі та ще з'явиться загроза додаткових санкцій. Через потребу виділяти додаткове фінансування на навчальну, інформаційну та просвітницьку роботу Мінфін знову отримає незначний негативний вплив. Значну вигоду отримають від вибору третьої опції отримають міжнародні партнери, адже фактично буде запроваджено додатковий антикорупційний інструмент у відповідності до міжнародних стандартів. Так само значну вигоду отримає громадянське суспільство, яке зможе ще більш всеохопно контролювати діяльність публічних службовців, а вживати заходів про повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів буде потрібно фактично у всіх випадках навіть наявності сприйняття впливу особистих інтересів на публічну діяльність, незважаючи на те, відповідає це дійсності чи ні. Для публічних службовців цей варіант матиме значний негативний вплив через більш складне регулювання та більшу кількість випадків, коли буде слід вживати заходів для управління конфліктом інтересів.

<b>Таблиця 2. Позиції стейкхолдерів щодо варіантів політики стосовно охоплення випадків конфлікту інтересів</b>			
	Варіант 1 (збереження статус-кво)	Варіант 2 (надання роз'яснень НАЗК щодо широкого тлумачення КІ)	Варіант 3 (ухвалення законодавчих змін щодо регулювання уявного конфлікту інтересів)
НАЗК	-1	+1	+1
ВР	+2	-2	-2
Уряд	0	0	-1
Міністерство фінансів	0	-1	-1
Громадськість	-2	+1	+2
Міжнародні організації та донори	-2	+1	+2
Публічні службовці	+1	-1	-2



Далі розглянемо позиції стейкхолдерів щодо варіантів розв'язання другої проблеми, що стосується потреби вдосконалити інструменти моніторингу за управлінням конфліктами інтересів у публічному секторі.

Від збереження статус-кво незначний позитивний вплив існуватиме для ВР, де парламентарі збережуть можливість приховано відстоювати власні інтереси. З іншого боку, позитивний ефект такого впливу для них суттєво зменшуватиме сприйняття суспільством збереження негативної ситуації з конфліктами інтересів у депутатів. Значні втрати від збереження статус-кво нестимуть НАЗК, яке й надалі матиме обмежений інструментарій для виявлення випадків неналежного управління конфліктом інтересів та навряд зможе продемонструвати суттєво кращі результати діяльності у цьому аспекті; громадськість, яка також і надалі матиме обмежений інструментарій для перевірки належності врегулювання конфліктів інтересів; донорів та міжнародних партнерів, які й надалі будуть констатувати відсутність достатнього прогресу у забезпеченні дієвого моніторингу за врегулювання конфлікту інтересів. Два останніх стейкхолдери також будуть далі стикатись зі складністю реалізації антикорупційних реформ, зумовленою подальшим збереженням суспільної недовіри до можливих їх успіхів. Уряд та Мінфін отримають нейтральний вплив за збереження статус-кво. Для більшості публічних службовців збереження статус-кво матиме нейтральний вплив, але для тих, хто заради особистих вигод порушує встановлені правила, збереження статус-кво зі складнощами у виявленні випадків неналежного управління конфліктом інтересів матиме певні вигоди.

Від реалізації варіанту із запровадженням реєстрів чи платформи для повідомлень про конфлікт інтересів та вжиті заходи для його врегулювання певні втрати у короткостроковій перспективі понесе Міністерство фінансів, якому доведеться забезпечити додаткові видатки на розробку, запровадження, підтримку функціонування цього інструмента. Нейтральний вплив від цього інструмента матимуть Уряд та ВР, які, з одного боку, повинні будуть більш прискіпливо ставитись до дотримання вимог щодо управління конфліктом інтересів, а з іншого боку – зможуть продемонструвати підтримку його впровадження для виборців як свою послідовну позицію у належному втіленні антикорупційної політики. НАЗК отримає значний позитивний вплив, адже, по-перше, буде значно легше перевіряти дотримання встановлених законодавством вимог завдяки цьому інструменту, та, по-друге, вдасться більш оптимально використовувати наявні у НАЗК ресурси. Зрештою, громадськості стане значно легше здійснювати власний моніторинг дотримання вимог щодо управління конфліктами інтересів у випадку публічності такого реєстру чи реєстрів, а міжнародні організації та донори можуть також отримати певні вигоди, підтримавши запровадження цього інструмента, який сприймається як інноваційний підхід. Публічним службовцям цей варіант принесе незначні втрати через потребу

ознайомлюватись із новими правилами та при звичаїтись до нового підходу щодо здійснення повідомлень про виникнення конфлікту інтересів.

Насамкінець, від обрання третього варіанту Мінфін так само понесе значні втрати через потребу забезпечувати фінансування його створення, причому у більшому обсязі в порівнянні з попередньою опцією. Парламентарі хоч і зможуть представити своїм виборцям такий вибір як досягнення у запобіганні корупції, ще й через діджиталізацію, але багатьом з них стане значно складніше відстоювати особисті та приватні інтереси у парламентській роботі. Оскільки для Уряду проблеми конфліктів інтересів були куди менш характерними, то підтримка впровадження ІТ-системи виявлення ризиків конфлікту інтересів принесе репутаційні переваги. НАЗК отримає потужний інструмент, який дозволить ще більш ефективно розпоряджатись наявними ресурсами, а також призведе до підвищення результативності перевірок, фактично запровадивши на практиці ризик-орієнтований підхід до перевірок. Донори, які з високою вірогідністю надаватимуть підтримку у запровадженні такої системи, також зможуть представити її як значне досягнення у запобіганні корупції та як успішну імплементацію іноземного досвіду. Громадськість також отримає додаткову можливість здійснювати публічний моніторинг та зможе якісніше оцінювати ефективність роботи з управління конфліктами інтересів публічних службовців та контрольної роботи НАЗК. Для публічних службовців у випадку реалізації цієї опції можуть наступити суттєві втрати, оскільки у випадку запровадження превентивного виявлення ризиків конфлікту інтересів може виникнути ситуація неможливості вчинити певні дії чи ухвалити певні рішення, допоки цей ризик не усунуто чи конфлікт інтересів не врегульовано, це може негативно вплинути на виконання службовцями своїх обов'язків.

<b>Таблиця 3. Позиції стейкхолдерів щодо варіантів політики вдосконалення моніторингу за управлінням конфліктами інтересів</b>			
	Варіант 1 (збереження статусу кво)	Варіант 2 (запровадження реєстрів повідомлень про КІ)	Варіант 3 (запровадження ІТ-системи виявлення ризиків КІ)
НАЗК	-2	+1	+2
ВР	+1	0	-1
Уряд	0	0	+2
Міністерство фінансів	0	-1	-2
Громадськість	-2	+2	+2
Міжнародні організації та донори	-2	+1	+2
Публічні службовці	+1	-1	-2

Таким чином, з урахуванням критеріїв порівняння, визначених за пріоритетністю від експертів, та з урахуванням позицій стейкхолдерів, слід зупинитись на варіанті політики, який передбачатиме такі заходи:

- ухвалення роз'яснень НАЗК щодо розширеного тлумачення приватного інтересу;
- поетапне запровадження ІТ-системи виявлення ризику потенційного чи реального конфлікту інтересів публічних службовців (за перші три роки має бути охоплено принаймні сферу публічних закупівель та сферу правосуддя).

### **Виклики імплементації**

На шляху імплементації обраного варіанту політики можуть виникнути такі проблеми:

- 1) відсутність або недостатній обсяг державного фінансування обраного варіанту політики. Знизити цей ризик може домовленість із представниками проектів

міжнародної технічної допомоги щодо фінансової підтримки реалізації обраного варіанту політики, насамперед, створення ІТ-системи та подальшої експертної підтримки;

2) політичні виклики щодо ухвалення необхідних законодавчих змін для запровадження ІТ-системи. Мінімізувати цей ризик можливо у випадку існування широкої коаліції стейкхолдерів на підтримку відповідного варіанту політики;

3) недовіра до Національного агентства через попередній досвід його діяльності. Втім, перші кроки нового керівництва НАЗК є більш обнадійливими і принаймні частина стейкхолдерів зараз поділяє стриманий оптимізм щодо подальшої діяльності цього органу (напр., «Голова НАЗК представив своїх заступників. Хто вони і за що відповідатимуть - Центр Протидії Корупції», 2020);

4) технічні складнощі інтеграції різних автоматизованих реєстрів, систем, баз даних державних органів із ІТ-системою виявлення ризиків конфлікту інтересів; відносна слабкість ІТ-інфраструктури Національного агентства. Ці ризики може знизити запровадження системи «Трембіта», про яку зазначалось вище.

## Бібліографія

Закон Молдови «Про декларування майна та особистих інтересів» (2016). Monitorul Oficial Nr. 245-246, №513.

Верховна Рада України. (2006). Закон України «Про ратифікацію Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції» (Конвенція ООН проти корупції додається), №251-V. Retrieved 9 March 2020, from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16)

Верховна Рада України. (2014). Закон України «Про запобігання корупції», №1700-VII. Retrieved 9 March 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

Верховна Рада України. (2014). Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки», №1698-VII. Retrieved 9 March 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>

Верховна Рада України. (2019). Постанова «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання», №19-IX. Retrieved 9 March 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20/print>

Голова НАЗК представив своїх заступників. Хто вони і за що відповідатимуть - Центр Протидії Корупції. (2020). Retrieved 9 March 2020, from <https://antac.org.ua/news/holova-nazk-predstavyyv-svoikh-zastupnykiv-khto-vony-i-za-shcho-vidpovidatymut/>

Іванова, Л. (2019). Конфлікт інтересів в історії СБУшника Беззубенка. Retrieved 9 March 2020, from [https://www.facebook.com/bihus.info/posts/2734264589959560?comment\\_id=2737307896321896](https://www.facebook.com/bihus.info/posts/2734264589959560?comment_id=2737307896321896)

Інформація ПРООН щодо тендеру UNDP RFP UKR/2015/97 на розробку програмного забезпечення для системи електронного декларування в Україні. (2017). Retrieved 9 March 2020, from <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2017/05/25/info-re-tender-undp-rfp-ukr-2015-97-development-of-edeclaration-system-for-ukraine.html>

Кабінет Міністрів України. (2014). Розпорядження «Про затвердження Національного плану заходів з виконання другої фази Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України», №805-р. Retrieved 9 March 2020, from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/805-2014-%D1%80/print>

Кабмін призначив головою НАЗК експрокурора Олександра Новікова. (2020). Retrieved 9 March 2020, from <https://ti-ukraine.org/news/kabmin-pryznachyv-golovoyu-nazk-eksprokurora-oleksandra-novikova/>

Калітенко, О., Калмиков, Д., Коліушко, І., Лемєнов, О., Малишев, Б., Марчук, А. et al. (2019). *Альтернативний звіт з оцінки ефективності впровадження державної*

антикорупційної політики. Київ: ФОП Москаленко О. М. Retrieved from [https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ar\\_2017/](https://www.pravo.org.ua/ua/about/books/ar_2017/)

Марчук, А. (2019). *Функціонування оцінки корупційних ризиків та антикорупційних програм у державних органах: поточний стан і діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за цим напрямом*. Retrieved from

<https://www.pravo.org.ua/img/books/files/1570619716cplr.%20assessment%20of%20corruption%20risks%20and%20anti-corruption%20programs%20in%20executive%20bodies%20current%20status%20and%20activities%20of%20the%20national%20agency%20for%20the%20prevention%20of%20corruption%20in%20this%20area.pdf>

Міжнародні партнери відновили підтримку НАЗК | Національне агентство з питань запобігання корупції. (2020). Retrieved 9 March 2020, from <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/mizhnarodni-partnery-vidnovyly-pidtrymku-nazk/>

Мокрик, Д. (2018). Замміністра Бернацька не повідомила про конфлікт інтересів, голосуючи за призначення в ДБР - Bihus.Info. Retrieved 9 March 2020, from <https://bihus.info/zamministra-bernacka-ne-povidomila-pro-konflikt-interesiv-golosuyuchi-za-priznachennya-v-dbr/>

НАБУ. (2020). *Звіт Національного антикорупційного бюро України за II півріччя 2019 року* (р. 11). Retrieved from [https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit\\_0.pdf](https://nabu.gov.ua/sites/default/files/reports/zvit_0.pdf)

НАЗК. (2017). *Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік* (pp. 22-24). Retrieved from [https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk\\_files/zvity/NAPK\\_annual-report\\_2016.pdf](https://old.nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf)

НАЗК. (2018). *Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2017 рік* (pp. 21-23). Retrieved from [https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/dodatok\\_2\\_zvit\\_pro\\_diyalnist.pdf](https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/07/dodatok_2_zvit_pro_diyalnist.pdf)

НАЗК. (2019). *Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2018 рік* (pp. 23-26). Retrieved from <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/04/Zvit2018-1.pdf>

НАЗК. (2020). *Лист-відповідь Національного агентства з питань запобігання корупції 31-02/1592/20 від 16.01.2020 р.*

НАЗК не побачило конфлікту інтересів у діях фігуранта розслідування «Схем» Шемчука. (2018). Retrieved 8 March 2020, from <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-shemchuk-konflikt-interesiv/29521405.html>

Новий очільник НАЗК назвав свої першочергові завдання. (2020). Retrieved 9 March 2020, from <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2856197-novij-ocilnik-nazk-nazvav-svoi-persocergovi-zavdanna.html>

Програма #ВзаємоДія! - Український кризовий медіа-центр. Retrieved 9 March 2020, from [http://ucmc.org.ua/uk/usaaid\\_vzaemodia/](http://ucmc.org.ua/uk/usaaid_vzaemodia/)

Реформа органів прокуратури. (2020). Retrieved 9 March 2020, from <https://www.gp.gov.ua/ua/reform>

Савчук, М. (2017). *Не ProZorro: спортивний інтерес заступника міністра спорту (розслідування)*. Retrieved 9 March 2020, from <https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/28804463.html>

Система Трембіта. Retrieved 9 March 2020, from <https://trembita.gov.ua/ua/projects/trembita-vzayemodiya-reyestriv>

Соціологічна група «Рейтинг». (2019). *Динаміка суспільно-політичних поглядів в Україні* (р. 82). Retrieved from [http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg\\_files/2019\\_june\\_survey\\_of\\_residents\\_of\\_ukraine.pdf](http://ratinggroup.ua/files/ratinggroup/reg_files/2019_june_survey_of_residents_of_ukraine.pdf)

Справи щодо конфлікту інтересів. Retrieved 9 March 2020, from <https://ukr.aw/spravy/?scheme=617&region=0&journo=0&status=0>

«Схеми» довели, що депутат Холодов все ж пов'язаний із тютюновим бізнесом і лобював у Раді свої інтереси. (2019). Retrieved 8 March 2020, from <https://www.radiosvoboda.org/a/news-schemes-kholodov-lobist/30265030.html>

Хавронюк, М., & Химичук, А. (2019). *Як НАЗК зловило найбільшого корупціонера, або Дещо про «ефективність» головної антикорупційної інституції* | Центр політико-правових реформ (ЦППР). Retrieved 8 March 2020, from <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873474-yak-nazk-zlovalo-naybilshogo-koruptsiонера,-abo-descho-pro-efektivnist-golovnoyi-antikoruptsiynoyi-institutsiyi>

Чорний список НАЗК. (2019). Retrieved 9 March 2020, from <http://nazkfails.antac.org.ua/>

24 канал. (2020). Денис Шмигаль назвав пріоритети нового уряду [Відео]. Retrieved from <https://www.youtube.com/watch?v=CZdize2d-2M>

A.N.I. (2019). *Raport Anual De Activitate* (pp. 3, 21-23). Retrieved from [https://www.integritate.eu/Files/Files/Noutati/Raport\\_Activitate\\_Anual\\_ANI\\_2018.pdf](https://www.integritate.eu/Files/Files/Noutati/Raport_Activitate_Anual_ANI_2018.pdf)

Conflict of interest register. Retrieved 9 March 2020, from <https://www2.deloitte.com/tl/en/pages/risk/solutions/conflict-of-interest-register.html>

Deloitte. (2018). *Factual findings report. Agenția Națională de Integritate. External audit of ANI management for 2017*. (pp. 17-18, 37-38). Retrieved from [https://www.integritate.eu/Files/Files/Audit/Raport%20de%20constatari%20faprice%202017\\_ENG\\_FINAL.pdf](https://www.integritate.eu/Files/Files/Audit/Raport%20de%20constatari%20faprice%202017_ENG_FINAL.pdf)

EUACI. (2018). *Управління конфліктами інтересів в Україні та Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). Висновки і рекомендації*. Retrieved from <https://euaci.eu/ua/what-we-do/resources/upravlinnya-konfliktami-interesiv-v-ukrajini-ta-naczionalne-agentstvo-z-pitan-zapobigannya-korupcziji>

European Commission. (2014). *EU Anti-corruption Report* (pp. 12-13). Retrieved from [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf)

European Commission. (2014). *EU Anti-Corruption Report. Annex 23. Romania* (p. 12). Retrieved from [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014\\_acr\\_romania\\_chapter\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/docs/2014_acr_romania_chapter_en.pdf)

European Commission. (2017). *First Report under the Visa Suspension Mechanism*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0815&from=EN>

GRECO. (2017). *Corruption Prevention. Members of Parliament, Judges and Prosecutors. Conclusions and trends*. Retrieved from <https://rm.coe.int/corruption-prevention-members-of-parliament-judges-and-prosecutors-con/16807638e7>

GRECO. (2017). *Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*. Strasbourg: GRECO. Retrieved from <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>

Hoppe, T. (2015). *Legislative Toolkit on Conflict of Interest* (p. 42). Retrieved from [http://tilman-hoppe.de/ECCU-PCF-Toolkit\\_REG\\_-2\\_2015.pdf](http://tilman-hoppe.de/ECCU-PCF-Toolkit_REG_-2_2015.pdf)

Law of Albania on the Prevention of Conflicts of Interest in the Exercise of Public Functions (2005). Official Journal No. 31.

OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. (2016). *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia. Progress and Challenges, 2013-2015* (pp. 173-178). Retrieved from <http://www.oecd.org/corruption/acn/Anti-Corruption-Reforms-Eastern-Europe-Central-Asia-2013-2015-ENG.pdf>

OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. (2017). *Anti-corruption reforms in Ukraine. 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*. Retrieved from <https://www.oecd.org/corruption/acn/OECD-ACN-4th-Round-Report-Ukraine-ENG.pdf>

OECD Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia. (2015). *Prevention of Corruption in the Public Sector in Eastern Europe and Central Asia* (pp. 77-80). Retrieved from <https://www.oecd.org/corruption/acn/ACN-Prevention-Corruption-Report.pdf>

OECD. (2003). *OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*.

OECD. (2020). *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments. OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*.



Раст. (2018). *Корупція в Україні сприйняття, досвід, ставлення. Аналіз загальнонаціональних опитувань 2015-2018* (pp. 6-8). Retrieved from <https://dif.org.ua/uploads/pdf/6343688805c078ceeea4aa6.97852084.pdf>

PREVENT - National Integrity Agency (ANI) - UTI Grup. Retrieved 9 March 2020, from <https://www.uti.eu.com/business-lines/information-technology-and-communications/smart-government-solutions/portfolio/prevent-national-integrity-agency-ani/>

ReSPA. (2015). *Conflicts of Interest in Practice*. Retrieved from <https://www.respaweb.eu/download/doc/Conflicts+of+Interest+in+Practice+Comparative+Study.pdf/953c28bf75c1145c474ec4a865885534.pdf>

Transparency International. (2020). *Corruption Perception Index 2019*. Retrieved from [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption\\_perceptions\\_index\\_2019](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/corruption_perceptions_index_2019)

Transparency International – Moldova. (2014). *Monitoring conflict of interests in central public institutions*. Retrieved from [http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI\\_Moldova\\_Monitoring\\_Conflict\\_Of\\_Interests\\_In\\_Moldova\\_2014.pdf](http://www.transparency.md/wp-content/uploads/2017/02/TI_Moldova_Monitoring_Conflict_Of_Interests_In_Moldova_2014.pdf)

Whitton, H., & Bertók, J. (2005). *Managing conflict of interest in the public sector*. Paris, France: Organisation for Economic Co-operation and Development.

## **Додатки**

### **Додаток 1. Анкета для опитування експертів**

1. Вкажіть, будь ласка, Ваші прізвище та ім'я
2. Вкажіть, будь ласка, Вашу посаду та/або організацію
3. Будь ласка, оцініть за 10-бальною шкалою ефективність моніторингу дотримання вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів з боку Національного агентства з питань запобігання корупції.
4. На Вашу думку, які чинники знижували ефективність роботи НАЗК за цим напрямом?
5. На Вашу думку, який характер повинен мати онлайн-інструмент моніторингу за дотриманням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у випадку його запровадження?
6. Будь ласка, ранжуйте від 1 до 4 критерії, якими слід керуватись при прийнятті рішення щодо інструментів, які будуть використовуватись для моніторингу дотримання вимог конфлікту інтересів, де 1 - критерій слід найменше брати до уваги, а 4 - критерій має відігравати вирішальне значення при ухваленні рішення політики:
  - 1) обсяг фінансування, необхідного для запровадження інструмента;
  - 2) час, необхідний на розробку та запровадження інструмента;
  - 3) інструмент має бути публічним і створювати можливість для громадського контролю;
  - 4) спрямованість інструмента на моніторинг ex ante (превентивний характер, виявлення ризиків до ухвалення рішення в можливих умовах конфлікту інтересів).
7. На Вашу думку, наскільки необхідними є такі заходи державної політики задля ефективного моніторингу НАЗК щодо дотримання вимог законодавства про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів?
  - 1) збільшення чисельності уповноважених осіб НАЗК, які займатимуться питанням моніторингу у цьому аспекті;
  - 2) проведення навчання для уповноважених осіб НАЗК, які здійснюють моніторинг у цьому аспекті;
  - 3) надання НАЗК додаткового фінансування;
  - 4) затвердження НАЗК Порядку проведення моніторингу запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;
  - 5) надання НАЗК додаткових повноважень у цьому аспекті;
  - 6) збільшення чисельності уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції у державних органах;
  - 7) проведення навчання для уповноважених осіб з питань запобігання та виявлення корупції у державних органах;
  - 8) надання уповноваженим особам з питань запобігання та виявлення корупції додаткових повноважень за цим аспектом;
  - 9) запровадження онлайн-інструментів моніторингу за дотриманням вимог законодавства щодо конфлікту інтересів.

## Додаток 2. Список опитаних експертів

- 1) Сергій Миткалик, виконавчий директор громадської організації «Антикорупційний штаб»;
- 2) Дмитро Калмиков, директор департаменту антикорупційної політики НАЗК;
- 3) Олександр Калітенко, юридичний радник громадської організації «ТІ Україна»;
- 4) Гюнель Бабакішієва, експерт громадської організації «Ейдос»;
- 5) Вікторія Козаченко, менеджерка із залучення громадськості та молодіжних програм проекту «Підтримка організацій-лідерів у протидії корупції «Взаємодія»/USAID; раніше – експертка проекту «Прозорість та доброчесність публічного сектора» ПРООН в Україні;
- 6) Іван Пресняков, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції, раніше – керівник проекту «Прозорість та доброчесність публічного сектора» ПРООН в Україні;
- 7) Віталій Шабунін, голова правління Центру протидії корупції;
- 8) Олена Щербан, член правління Центру протидії корупції;
- 9) Борис Малишев, експерт Центру політико-правових реформ, раніше – залучений експерт проекту «Прозорість та доброчесність публічного сектора» ПРООН в Україні;
- 10) Роберт Сіверс, експерт проекту «Взаємодія»/ USAID.

## Додаток 3. Відповіді експертів за результатами опитування

Номер питання	3	4	5	6.1	6.2	6.3	6.4	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	7.8	7.9
Експерт 1	3	4	5	6.1	6.2	6.3	6.4	7.1	7.2	7.3	7.4	7.5	7.6	7.7	7.8	7.9
		Відсутність дієвих інструментів для моніторингу та виявлення порушень законодавства	Ex post	2	2	3	4	Важливо	Важливо	Важливо	Важливо	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Критично необхідно
Експерт 2	4	Низька ефективність НАЗК у цій сфері у 2016-2019 роках була обумовлена кількома причинами, які обумовлюють одна одну: 1) непрофесійність і незацікавленість керівництва НАЗК; 2) незадовільна робота з інститутом уповноважених; 3) відсутність дієвих механізмів моніторингу та виявлення фактів порушень	Ex ante	2	3	4	4	Критично необхідно	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Критично необхідно	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Критично необхідно

Експерт 3	Недостатня професійність відповідних працівників НАЗК	Ex ante	3	1	4	3	Важливо	Критично необхідно	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Важливо	Критично необхідно
Експерт 4	Частково всі ці пункти, але, на мою думку, ще відіграло роль відсутності зацікавленості в належному розгляді цих справ. Декларування було більш цікавим	Ex ante	2	1	3	4	Критично необхідно	Важливо	Важливо	Критично необхідно	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо
Експерт 5	Недостатня професійність відповідних працівників НАЗК	Ex post	3	2	4	2	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо
Експерт 6	Відсутність дієвих інструментів для моніторингу та виявлення порушень законодавства	Ex ante	1	2	3	4	Важливо	Критично необхідно	Важливо	Критично необхідно	Критично необхідно	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Важливо	Критично необхідно
Експерт 7	Неналежний вплив на діяльність НАЗК	Ex post	1	2	3	2	Важливо	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Потреба у цьому відсутня	Потреба у цьому відсутня	Потреба у цьому відсутня	Критично необхідно
Експерт 8	Неналежний вплив на діяльність НАЗК	Ex ante	3	1	4	2	Важливо	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Потреба у цьому відсутня	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Потреба у цьому відсутня	Важливо
Експерт 9	Неналежний вплив на діяльність НАЗК	Ex ante	3	4	4	4	Важливо	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Важливо	Важливо	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу
Експерт 10	Неналежний вплив на діяльність НАЗК	Ex ante	3	3	2	4	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Захід не матиме суттєвого впливу	Критично необхідно	Захід не матиме суттєвого впливу	Важливо	Критично необхідно	Захід не матиме суттєвого впливу	Потреба у цьому відсутня