

УДК 342.951

<https://doi.org/10.34142/23121661.2023.38.04>

orcid.org/0000-0002-0033-5009

© Компанієць І.М., 2023

orcid.org/0000-0002-0328-7241

© Нечитайленко А.О., 2023

orcid.org/0000-0001-7461-7909

© Нечитайленко В.А., 2023

**І. М. Компанієць, А.О. Нечитайленко,
В.А. Нечитайленко**

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАННЯ
НАЯВНОСТІ РЕАЛЬНОГО КОНФЛІКТУ
ІНТЕРЕСІВ СЛУЖБОВЦІВ ОРГАНІВ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК
ПІДСТАВИ ПРИТЯГНЕННЯ ДО
АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ**

**I. Kompanijetz, A. Nechitaylenko,
V. Nechitaylenko**

**SOME PROBLEMS OF IDENTIFYING THE
EXISTENCE OF A REAL CONFLICT OF
INTEREST OFFICERS OF LOCAL BODIES
SELF-GOVERNMENT AS A BASIS FOR
BRINGING TO ADMINISTRATIVE
RESPONSIBILITY**

Анотація. На основі аналізу чинного антикорупційного законодавства України та практики його реалізації правоохоронними органами в статті розглянуто деякі проблеми визнання наявності реального конфлікту інтересів у службовців органів місцевого самоврядування як підстави притягнення до адміністративної відповідальності. Метою написання цієї статті є виявлення проблем у практичній реалізації законодавства про запобігання корупції в частині визначення ним сутності конфлікту інтересів та його видів і застосування за його наявності примусових заходів адміністративно-правового впливу. Зазначено, що окремі аспекти цієї проблеми проаналізовано в численних публікаціях учених-адміністративістів, але більшість із них носить суто теоретичний характер. У статті ж на основі використання практики діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції та його територіальних органів, відповідних підрозділів Національної поліції України, судової практики увага акцентується на визначенні сутності реального конфлікту інтересів у службі

в органах місцевого самоврядування, оскільки при розв'язанні питання щодо притягнення до адміністративної відповідальності не враховується статус службовців органів місцевого самоврядування як службовців колегіальних органів місцевої влади, і деякі їхні дії безпідставно трактуються такими, що начебто підпадають під поняття «реальний конфлікт інтересів» з усіма наслідками, що з цього випливають – притягнення до адміністративної відповідальності, звільнення зі служби, заборона займатися окремими видами діяльності та інших. Така ситуація складається з-за недосконалості норми Закону «Про запобігання корупції», яка в занадто загальному вигляді трактує поняття і реального, і потенційного конфлікту інтересів. А отже, пропонується внести зміни до цього Закону, ураховуючи особливості роботи колегіальних органів влади.

Ключові слова: конфлікт інтересів, правоохоронні органи, посадова особа, місцеве самоврядування, антикорупційне законодавство, адміністративна відповідальність.

Annotation. Based on the analysis of the current anti-corruption legislation of Ukraine and the practice of its implementation by law enforcement agencies, the article examines some problems of recognizing the existence of a real conflict of interest among employees of local self-government bodies as grounds for bringing them to administrative responsibility. The purpose of writing this article is to identify problems in the practical implementation of the anti-corruption legislation of Ukraine in terms of defining the essence of the conflict of interests and its types and applying coercive measures of administrative and legal influence for its presence. It is noted that certain aspects of this problem have already been considered in numerous publications of administrative scientists, but most of them are purely theoretical in nature. In the article, based on the practice of the National Agency for the Prevention of Corruption, relevant units of the National Police of Ukraine, judicial practice, the emphasis is placed on determining the essence of a real conflict of interest in the service of local self-government bodies, since when deciding the issue of bringing to administrative responsibility, the status of employees of local self-government bodies as employees of collegial local government bodies, and some of their actions are unjustifiably interpreted as falling under the concept of "real conflict of interests" with all the implications that follow - administrative liability, dismissal from service, prohibition to engage in individual types of activities and others. This situation is due to the imperfection of the Law "On Prevention of Corruption", which interprets the concept of both real and potential conflict of interests in a too general way. Therefore, it is proposed to make changes to this Law, taking into account the peculiarities of the work of collegial authorities.

Key words: conflict of interests, law enforcement agencies, official, local self-government, anti-corruption legislation, administrative responsibility.

Постановка проблеми. Необхідною умовою існування та розвитку демократичної, соціальної, правової держави є високоефективна діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування по запровадженню в життя норм Конституції та законодавства України, отримання повної довіри до їхньої роботи з боку всіх громадян нашої держави.

Починаючи з 2014 року, коли Україна взяла курс на вступ до Європейського Союзу, відбулося масштабне удосконалення чинного законодавства, що регулює правовідносини по суті в усіх царинах державного та громадського життя, його адаптацію до права ЄС. Однією з вимог до нашої держави було

подолання корупції, яка тоді носила глобальний характер. Практика правозастосовної діяльності тих часів свідчила про те, що корупція проникла в усі сфери функціонування апарату державної влади та органів місцевого самоврядування. З метою подолання цього негативного й небезпечного для держави явища був прийнятий Закон України «Про запобігання корупції» [1], який, зокрема, передбачив установлення кримінальної та адміністративної відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією діяння. 12 січня 2015 року був виданий Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [2], у якому поставлено за мету увійти за ефективністю боротьби з корупцією в число п'ятдесяти найкращих країн світу за індексом сприйняття корупції, що визначає Transparency International.

Проте сучасний рівень сприйняття корупції в Україні не змінився суттєво і є досить високим, наша країна за даними 2020 року займала 117 місце серед 180 країн світу [3], і події вже цього часу свідчать не про скорочення випадків корупції, а навпаки – збільшення, що підтверджується численними повідомленнями в ЗМІ, правоохоронною практикою та спостереження наших громадян.

Одним із проявів цього явища є реальний чи потенційний конфлікт інтересів, виникнення якого може нести правові наслідки аж до притягнення до юридичної відповідальності, зокрема, адміністративної, відповідно до статті 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (надалі – КУпАП) [4]. Утім, як наголошує судова практика, при реалізації норм антикорупційного законодавства представниками правоохоронних органів, які уповноважені складати протоколи про ці правопорушення, вільно трактуються поняття «реальний конфлікт інтересів» та «потенціальний конфлікт інтересів», що в певних випадках тягне за собою негативні наслідки для публічних службовців, зокрема й службовців органів місцевого самоврядування, яким вони інкримінуються. І не випадково ця проблема стала предметом наукових досліджень представниками адміністративно-правової науки.

Аналіз публікацій за темою цього дослідження. Про актуальність розв'язання проблем реалізації антикорупційного законодавства, зокрема визначення сутності конфлікту інтересів та його видів, свідчить значна кількість наукових публікацій учених-адміністративістів: С. Ю. Бойко, К. П. Воробйова, А. К. Лупу, Р. В. Мельничука, І. Д. Пастуха, С. В. Рівчаненко, А. Є. Ярової та багатьох інших авторів.

Серед них особливо можна виокремити дисертацію на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук І. Д. Пастуха [5], яка є найбільш ґрунтовним дослідженням цієї проблематики. Зокрема, цей учений визначив правову природу конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, охарактеризував адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, розглянув порядок запобігання та врегулювання цих

конфліктів, детально дослідив питання адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, запропонував конкретні шляхи удосконалення законодавства в цій сфері. С. В. Рівчаненко на рівні кандидатської дисертації [6] всебічно дослідив загальні проблеми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції. А. К. Лупу узагальнив міжнародний досвід та порівняв його з вітчизняними реаліями нормативно-правового врегулювання конфлікту інтересів у системі антикорупційного права [7]. Деякі науковці провели дослідження проблем конфліктів інтересів в окремих сферах та галузях державного управління. Так, А. С. Ярова розглянула актуальні питання адміністративно-правового забезпечення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у галузі охорони здоров'я [8]. Адміністративно-правові засади запобігання корупційним ризикам у діяльності Національної поліції України дослідив Р. В. Мельничук [9].

Метою написання цієї статті є виявлення проблем практичної реалізації антикорупційного законодавства України в частині визначення в ньому сутності конфлікту інтересів і застосування, за його наявності в діях посадових осіб органів місцевого самоврядування, заходів адміністративно-правового впливу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Незважаючи на велику кількість робіт, у яких проаналізовано проблеми протидії корупції адміністративно-правовими засобами, поза увагою науковців залишились проблемні питання їх реалізації щодо публічних службовців колегіальних виборних органів місцевої влади – місцевих рад. Мабуть, тому й виникають суттєві проблеми застосування антикорупційного законодавства щодо встановлення наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів їх службовців.

П.п. «в» п.1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» до суб'єктів, на які розповсюджується його дія, належать посадові особи органів місцевого самоврядування. Тобто, вони є суб'єктами правопорушень, пов'язаних з корупцією, а такими, відповідно до статті 1 зазначеного Закону, є «діяння, що не містять ознак корупції, але порушують встановлені цим Законом вимоги, заборони та обмеження, вчинене особою, зазначеною в частині першій статті 3 цього Закону, за яке встановлено кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність» [1].

Діяннями ж, що пов'язані з корупцією і за які встановлена адміністративна відповідальність, є порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Під таким порушенням Стаття 172-7 КУпАП визнає неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, а також за вчинення дій чи ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Тобто, ключове

тут – наявність *реального конфлікту інтересів*, а під ним стаття 1 вище зазначеного Закону розуміє «суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість ухвалення рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень».

Аналіз правозастосовної практики свідчить про неодноразові випадки порушення справ, про такі правопорушення шляхом складання відповідних протоколів посадовцями Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України, а конкретно – його управління з обслуговування Харківської області. Наприклад, мали місце факти складання протоколів про вчинення адміністративних правопорушень, передбачених цією статтею, відповідно до секретаря та голови однієї з селищних рад Харківського району Харківської області. Їхньою провиною, на думку правоохоронців, було те, що секретар ради, який законодавством на те уповноважений, уніс подання на преміювання голови ради, а голова ради за поданням його першого заступника видав розпорядження щодо преміювання секретаря цієї ради. Тобто, особи, які складали відповідні протоколи, в обох випадках вважали, що в наявності був реальний конфлікт інтересів. Але ж при цьому не були враховані факти того, що й голова, і секретар цієї селищної ради є обраними жителями територіальної громади депутатами, тобто службовцями колегіального органу місцевої влади, і їхнє повноваження на цих посадах детально регламентуються законами «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] та «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11], а також Регламентом цієї селищної ради, посадовими інструкціями цих осіб. Зазначені нормативно-правові акти містять вичерпний перелік їхніх повноважень, за який вони не виходили. У протоколах же правоохоронців інше не відображене. Крім того, на сесії селищної ради було затверджене Положення про преміювання, виплату надбавок та матеріальної допомоги працівникам цієї ради, яке повністю відповідає чинному законодавству України, і порушеним цими особами воно не було.

Протоколи складені на припущеннях посадових осіб Департаменту стратегічних розслідувань, у яких зазначено, що «під час участі в розгляді питання щодо визначення умов оплати праці селищного голови та його преміювання у секретаря ради виник приватний інтерес, оскільки він як підпорядкований працівник схильний був діяти в інтересах керівника». А це начебто було зумовлено тим, що в разі ухвалення рішення щодо преміювання селищного голови, секретар «міг розраховувати на лояльне ставлення, додаткове матеріальне заохочення з боку селищного голови, який підписує розпорядження про преміювання працівників апарату селищної ради, зокрема стосовно її секретаря. Водночас селищний голова прагнутиме віддячити підлеглому працівнику, який задовольнив його приватний інтерес, шляхом

збереження попереднього розміру премії, надбавки або підвищення їх розміру секретарю селищної ради, який узяв участь у голосуванні на сесії ради за прийняття позитивного рішення про визначення розміру надбавки селищному голові».

Отже, такі твердження осіб, які склали протоколи, були голосливими, оскільки не підтверджувалися якими б то не було певними життєвими чи юридичними фактами – ані діями чи бездіяльністю селищного голови, ані діями чи бездіяльністю секретаря ради, що свідчило б про наявність реального чи навіть потенціального конфлікту інтересів. Крім того, у протоколах не акцентовано на жодному конкретному факті більш лояльного ставлення до секретаря з боку голови ради порівняно із ставленням до інших працівників апарату селищної ради. Харківський районний суд Харківської області, який розглядав цю справу (Справа № 635/2645/23 Провадження № 3/635/1066/2023) [12], цілком слушно, на підставі статті 33, ч.ч. 1,2 статті. 172-7, статей 248, 251, 252, 268, 280, 283 КУпАП 02.08.2023 року виніс ухвалу про закриття справи за відсутності події та складу адміністративного правопорушення.

Зрозуміло, що проблема тут полягає в тому, що в статті 1 Закону «Про запобігання корупції» визначення поняття реального конфлікту інтересів як «суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень» є занадто узагальненим і не враховує особливості діяльності органів місцевого самоврядування, рішення в яких ухвалюються колегіально на сесії відповідної ради. А отже, визначення цього поняття в зазначеному Законі слід підсилити словами: «Це не стосується ухвалення колегіальних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування на користь конкретного службовця (конкретних службовців), що працюють на виборних засадах (обираються народом України, територіальною громадою чи самим колегіальним органом влади)».

Предметом окремого наукового дослідження має стати також визначення в законодавстві поняття «потенційний конфлікт інтересів», оскільки його наявність також тягне за собою досить несприятливі правові наслідки для осіб, між якими він виник. Зокрема, на вимогу відповідних правоохоронних органів: має проводитися службове розслідування; можливе притягнення осіб, у діях яких виявлено такий конфлікт інтересів, до дисциплінарної відповідальності; можуть бути вжиті заходи щодо усунення виявлених причин та умов, що сприяли виникненню такого конфлікту.

Висновки. Незважаючи на те, що останніми роками Верховною Радою України, Президентом України, урядом прийняті важливі нормативно-правові акти, дія яких спрямована на подолання корупції, це негативне для суспільства

явище, на жаль, існує, а тому науковці-правники шукають подальші шляхи боротьби з корупційними та такими, що пов'язані з корупцією, діями. Практика застосування норм антикорупційного законодавства свідчить, що воно має певні недоліки стосовно визначення понять реального та потенційного конфлікту інтересів. Вільне їх тлумачення посадовими особами правоохоронних органів, покликаними вести боротьбу з корупцією, і притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування, правовий статус яких ними не враховується, спричиняє цим службовцям і загалом відповідним органам місцевого самоврядування суттєвої і моральної, і матеріальної шкоди. А тому частину 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції», у якій визначаються поняття реального та потенційного конфліктів інтересів, слід доповнити нормою, згідно з якою дії службовців колегіальних органів державної чи місцевої влади вчинені відповідно до рішень цих органів, не можуть бути підставою виникнення конфлікту інтересів та нести негативні наслідки правового характеру щодо цих службовців.

Література

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. №1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. №49. Ст.2056.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. URL: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>.
3. Україна в Індексі сприйняття корупції-2020. URL: <http://cpi.ti-ukraine.org/#/>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст.1122.
5. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2021. 42 с.
6. Рівчаненко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 195 с. URL: http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Rivchachenko_diss.pdf.
7. Лупу А. К. Нормативно-правове врегулювання конфлікту інтересів в системі антикорупційного права: міжнародний досвід та вітчизняні реалії. *Право UA*. 2020. № 3. С. 75–83.
8. Ярова А. Є. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я: науково-термінологічний пошук. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2021. Вип. 67. С. 230-235.
9. Мельничук Р.В. Адміністративно-правові засади запобігання корупційним ризикам в діяльності Національної поліції України. автореф. ... канд. юрид. наук спец.: 12.00.07. НАВС, Київ, 2021. 22 с. URL: <http://elar.naiu.kiev.ua/>.
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. №280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст.170.
11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 02.05.2023 р. №3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.
12. Ухвала Харківського районного суду Харківської області від 02.08.2023 р. (Справа № 635/2645/23 Провадження № 3/635/1066/2023). URL: <https://court.gov.ua/arhiv/>.