**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**
**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

*Кваліфікаційна наукова праця*
*на правах рукопису*

**ПАСТУХ ІГОР ДМИТРОВИЧ**

УДК 342.97 (477)

**ДИСЕРТАЦІЯ**

# ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЗАСОБАМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело
_____ **І. Д. Пастух**

Науковий консультант: **Колпаков Валерій Костянтинович,**
доктор юридичних наук, професор

**Київ – 2021**

# АНОТАЦІЯ

**Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національна академія внутрішніх справ. – Київ, 2021.

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми: запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права.

Викладено методологію дослідження запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за допомогою засобів адміністративного права, проаналізовано історіографію досліджень та визначено п’ять етапів правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: від перших спроб правового регулювання на підзаконному і на законодавчому рівнях в окремих сферах і галузях приватної, а згодом і публічної діяльності – до формування комплексної системи заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності як осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, так і прирівняних до них осіб.

Особливостями конфлікту інтересів визначені: 1) сфера виникнення (публічні правовідносини); 2) суб’єктний склад (не тільки особи, що перебувають на публічній службі, працівники державних та комунальних підприємств, установ та організацій, але й особи, що здійснюють приватну господарську, у тому числі підприємницьку, та іншу діяльність, пов’язану із наданням публічних послуг, спрямованих на задоволення публічного інтересу); 3) об’єкт відносин (встановлені законодавством правила

запобігання впливу приватного інтересу цих суб'єктів на об'єктивність реалізації їхніх повноважень).

Визначено поняття, структуру та види конфліктів інтересів. Конфлікт інтересів визначено як наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших повноважень. Складовими конфлікту інтересів виступають: а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі невладного характеру); б) приватний інтерес особи, яка реалізує такі повноваження; в) можливість впливу або вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень.

Розглядаючи конфлікт інтересів як особливу ситуацію, що складається у сфері публічно-правових відносин, виділено такі критерії для класифікації конфліктів: 1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту; 2) за кількісним складом суб'єктів; 3) за тривалістю; 3) за якісним складом суб'єктів; 4) за способом урегулювання конфлікту; 5) залежно від виду правового регулювання запобігання конфлікту інтересів; 6) за критерієм протиправності.

Вивчаються адміністративно-правові засоби запобігання та вирішення конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, формулюються їх поняття та класифікуються типи таких засобів. Доведено, що адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є лише частиною різних за своєю сутністю та призначенням юридичних засобів (приписів, заборон та дозволів) адміністрування конфлікту інтересів. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах - це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур,

спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів, врегулювати такий конфлікт у разі його виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності. Різновидами таких заходів є: а) заходи попередження конфлікту інтересів; б) заходи врегулювання конфлікту інтересів; в) заходи моніторингу; г) заходи адміністративного примусу.

Охарактеризовано систему суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Відповідно до покладених обов'язків, такими є: 1) суб'єкти, на яких одночасно покладено обов'язки запобігати та врегульовувати конфлікти інтересів; 2) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів щодо запобігання виникненню конфліктів, і ті, на яких покладено повноваження їх урегульовувати; 3) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів.

Розкрито загальні та спеціальні процедури повідомлення про конфлікт інтересів, виявлено недоліки їх правового регулювання, визначено заходи їх усунення, зокрема, у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника (у тому числі у разі тимчасової відсутності такого керівника).

Вироблено пропозиції щодо законодавчого закріплення: а) форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів: для рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів передбачити усну або письмову форму, для інших заходів – тільки письмову; б) організаційно-структурного рівня керівника, який має право приймати рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем. Щодо такого заходу, як усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, запропоновано передбачити можливість керівника, незалежно від

наявності/відсутності іншого працівника, особисто приймати рішення або виконувати дії, що лягли в основу конфлікту.

Розкрито порядок запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманнням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції». Зокрема, доведено, що конфлікт інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав є тільки можливою ситуацією, яка, як свідчить практика роботи спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, достатньо рідко виникає безпосередньо під час виконання службових чи інших публічних повноважень. З'ясовано, що внаслідок передачі корпоративних прав їх остаточного відчуження не відбувається, особа, незважаючи на виконання законодавчої вимоги, продовжує мати приватний інтерес, тож конфлікт інтересів у майбутньому не виключається. Запропоновано варіанти розв'язання цієї проблеми шляхом: а) обмеження права на службу (роботу) осіб, які мають корпоративні права у сфері здійснення майбутньої службової (трудової) діяльності; б) запровадження обов'язку відчуження корпоративних прав та підприємств, які створюють конфлікт інтересів; в) скасування положень Закону України «Про запобігання корупції» – у такому випадку конфлікти інтересів будуть розглядатись по факту їх виникнення в службовця і врегульовуватись за загальними правилами.

Констатується, що не кожне рішення, прийняте уповноваженою особою на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, повинно вважатися таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів. Наявність або відсутність такого конфлікту залежить від моменту отримання подарунку та його виду.

Обґрунтовано необхідність розширення права осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, отримувати доходи від діяльності з надання в оренду рухомого та нерухомого майна, а також доцільність надання поліцейським права під час проходження служби

займатися також медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту.

Визначено поняття та підстави адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, охарактеризовано адміністративні стягнення, що накладаються за порушення у цій сфері, а також розкрито зміст відповідного провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Охарактеризовано ознаки адміністративного правопорушення щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, фактична і юридична підстави адміністративної відповідальності. Визначено об'єкт такого правопорушення, що дозволило класифікувати адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією: 1) такі, що пов'язані з безпосереднім виконанням службових повноважень (у т.ч. дія в умовах реального конфлікту інтересів); 2) такі, що пов'язані з недотриманням додаткових вимог, обмежень і заборон, встановлених антикорупційним законодавством.

Встановлено тенденції різних законодавчих підходів до питання звільнення зі служби (роботи) осіб унаслідок притягнення їх до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією. Запропоновано, щоб припинення публічної служби (трудової діяльності) як наслідок притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачалось лише у випадках вчинення таких правопорушень у зв'язку з виконанням службових та інших публічних обов'язків.

Досліджено зарубіжний досвід правового регулювання конфлікту інтересів, сформульовано концептуальні підходи та надано авторські пропозиції та рекомендації щодо вирішення наукової проблеми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права..

**Ключові слова:** конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, публічно-правові відносини, запобігання конфлікту інтересів, врегулювання конфлікту інтересів, адміністративна відповідальність.

# SUMMARY

**Pastukh I. D. Prevention and settlement of conflict of interests in public law relations by means of administrative law.** – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

Thesis for a Doctoral Degree in Law, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – National Academy of Internal Affairs. – Kyiv, 2021.

The dissertation provides a theoretical generalization and a new solution to the scientific problem: prevention and settlement of conflicts of interest in public relations by means of administrative law.

The methodology of research of prevention and settlement of conflict of interests by means of administrative law is stated, the historiography of researches is analyzed and five stages of legal regulation of prevention and settlement of conflict of interests are defined: from the first attempts of legal regulation subsequently and public activity - to the formation of a comprehensive system of measures to prevent and resolve conflicts of interest in the activities of both persons authorized to perform the functions of state and local self-government, and persons equated to them.

Peculiarities of the conflict of interests are determined by: 1) the sphere of origin (public legal relations); 2) the subject composition (not only persons in the public service, employees of state and municipal enterprises, institutions and organizations, but also persons engaged in private economic, including business, and other activities related to the provision public services aimed at satisfying the public interest); 3) the object of relations (rules established by law to prevent the influence of the private interest of these entities on the objectivity of the exercise of their powers).

The concepts, structure and types of conflicts of interest are defined. Conflict of interest is defined as the existence of a private interest of a public

official, which may or does affect the objectivity or impartiality of decision-making or the commission or omission of acts in the exercise of discretionary official, representative or other powers as a public official. The components of the conflict of interest are: a) discretionary official, representative, as well as other public powers (including non-governmental); b) the private interest of the person exercising such powers; c) the possibility of influencing or influencing the private interest on the objectivity or impartiality of the exercise of discretionary official or other public authority.

Considering the conflict of interests as a special situation in the field of public relations, the following criteria for the classification of conflicts are identified: 1) the degree of authority in the relations between the parties to the conflict; 2) by the quantitative composition of the subjects; 3) by duration; 3) the quality of the subjects; 4) the method of conflict resolution; 5) depending on the type of legal regulation to prevent conflicts of interest; 6) by the criterion of illegality.

The administrative and legal means of preventing and resolving conflicts of interest in public law relations are studied, their concepts are formulated and the types of such means are classified. It is proved that administrative-legal means of prevention and settlement of conflict of interests in public-law relations are only a part of different in essence and purpose legal means (instructions, prohibitions and permits) of administration of conflict of interests. Administrative and legal means of administering a conflict of interest in public law is defined by the rules of administrative law a set of different in nature and purpose of legal instruments, measures, procedures aimed at jointly resolving the problem of preventing conflicts of interest, resolve such conflicts in case of their occurrence, ensure monitoring compliance with the relevant procedures, as well as bringing the perpetrators to justice if necessary. Varieties of such measures are: a) measures to prevent conflicts of interest; b) measures to resolve conflicts of interest; c) monitoring measures; d) measures of administrative coercion.

The system of subjects that are subject to the requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest is described. In accordance with the assigned responsibilities, the following are: 1) entities that are simultaneously responsible for preventing and resolving conflicts of interest; 2) entities responsible for taking measures to prevent conflicts and those responsible for resolving them; 3) entities that are obliged to take measures only to resolve conflicts of interest.

General and special procedures for notification of conflicts of interest are revealed, shortcomings of their legal regulation are revealed, measures for their elimination are identified, in particular, in case a person is in a position that does not provide for a direct manager (including in case of temporary absence of such manager).

Proposals have been made for legislative consolidation: a) forms of decision on application of external conflict of interest measures: to provide for oral or written form for decision on removal of a person from task, action, decision-making or participation in its adoption in conditions of real or potential conflict of interest; for other events - only in writing; b) the organizational and structural level of the head, who has the right to decide on the exercise of powers under external control. With regard to such measures as removal from the task, action, decision-making or participation in its adoption, it is proposed to provide for the ability of the manager, regardless of the presence / absence of another employee, to personally make decisions or perform actions that formed the basis of conflict.

The procedure for preventing and resolving conflicts of interest arising from non-compliance with certain types of restrictions established by the legislation in the field of prevention of corruption is revealed. " In particular, it is proved that the conflict of interests in connection with the presence of individual enterprises or corporate rights is only a possible situation, which, as evidenced by the practice of specially authorized entities in the field of anti-corruption, rarely occurs directly during the performance of official or other duties. public authority. It was found that as a result of the transfer of corporate rights, their final alienation does not occur, the person, despite the legal requirement, continues to have a private

interest, so a conflict of interest in the future is not excluded. Options for solving this problem by: a) restriction of the right to service (work) of persons who have corporate rights in the field of future official (employment) activities; b) introduction of the obligation to alienate corporate rights and enterprises that create a conflict of interest; c) repeal of the provisions of the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" - in this case, conflicts of interest will be considered upon their occurrence in the employee and will be settled according to general rules.

It is stated that not every decision made by an authorized person in favor of the person from whom he or her relatives received a gift should be considered as made in a conflict of interest. The presence or absence of such a conflict depends on the time of receipt of the gift and its type.

The need to expand the right of persons authorized to perform state or local government functions to receive income from the lease of movable and immovable property, as well as the feasibility of granting police officers the right to engage in medical practice, coaching and refereeing in sports.

The concept and grounds of administrative liability for violation of the requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest are defined, the administrative penalties imposed for violations in this area are described, and the content of the relevant proceedings in cases of administrative offenses is disclosed.

The signs of an administrative offense for the prevention and settlement of conflicts of interest, the factual and legal grounds for administrative liability are described. The object of such an offense was identified, which allowed to classify administrative offenses related to corruption: 1) those related to the direct performance of official duties (including action in a real conflict of interest); 2) those related to non-compliance with additional requirements, restrictions and prohibitions established by anti-corruption legislation.

There are tendencies of different legislative approaches to the issue of dismissal from service (work) of persons as a result of bringing them to

administrative responsibility for offenses related to corruption. It is proposed that the termination of public service (employment) as a result of administrative liability for corruption-related offenses should be provided only in cases of such offenses in connection with the performance of official and other public duties.

The foreign experience of legal regulation of conflict of interests is studied, conceptual approaches are formulated and author's offers and recommendations on the decision of a scientific problem of prevention and settlement of the conflict of interests in public-law relations by means of administrative law are given.

**Key words:** conflict of interests, potential conflict of interests, real conflict of interests, public-law relations, prevention of conflict of interests, settlement of conflict of interests, administrative responsibility.

# СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

## Монографія

1. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: Монографія. К.: Видавничий центр «Кафедра», 2020. 432 с.

*Рецензії:*

Колодій А. М. Рецензія на монографічне дослідження І. Д. Пастуха «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження. *Право і суспільство.*2020. № 6. С. 243–344.

Мироненко Н. М. Рецензія на монографію І. Д. Пастуха «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження». *Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць*. 2020. Випуск 88. С. 181–182.

Настюк В. Я. Рецензія на монографічне дослідження І. Д. Пастуха «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження». *Право та державне управління. Збірник наукових праць.* 2020. Випуск 4. С. 238–239.

## Статті в наукових фахових виданнях України

1. Пастух І. Д. Особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України. *Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.* Випуск 6. Т. 2. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 54–58.

2. Пастух І.Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. *Науковий вісник*

*Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2017. № 30. Том 1. С. 82–85.

3. Пастух І. Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. Вип. 1. Том 5. С. 178–184.

4. Пастух І. Д. Викладацька діяльність публічних службовців і конфліктів інтересів. *Право та державне управління.* 2018. Вип. № 1. Том 1. С. 145–150.

5. Пастух І. Д. Службове сумісництво поліцейських. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2018. № 1 (15). С. 283–295.

6. Пастух І. Д. Межі службових та представницьких повноважень у конфлікті інтересів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 140–145.

7. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2018. Вип. 4. Том 2. С. 24-27.

8. Пастух І. Д. Співвідношення надання в оренду майна з іншою оплачуваною діяльністю публічного службовця. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція.* 2018. Вип. 31. С. 55–58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_31_15

9. Пастух І. Д. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право».* 2019. № 2. С. 154–157. URL: http://www.pap.in.ua/2_2019/42.pdf

10. Пастух І. Д. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Юридичні науки.* Т. 3. 2019. С. 94–99. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.94-99. URL: http://nrplaw.ukma.edu.ua/article/view/175898/175727.

11. Pastukh I. Conflicts of interest division into types. *Правові новели.* 2019. № 8. С. 113–119.

12. Pastukh I. Conflict of interest settlement in public service. *Держава та регіони.* 2019. № 4. С. 98–103.

13. Пастух І. Д. Стан дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки. Серія «Право».* 2019. Вип. 7. С. 156–160.

14. Пастух І. Д. Імплементація досвіду врегулювання конфлікту інтересів на прикладі Республіки Словаччина. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2020. Вип. 3. С. 159–164.

15. Пастух І. Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн G 7. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2020. Вип. 4. С. 246–250.

16. Пастух І. Д. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. *Вісник Запорізького національного університету.* 2020. № 4. Том 1. С. 151–155.

17. Пастух І. Д. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. № 9.

**Публікації в наукових виданнях іноземних держав та фахових наукових виданнях України, що включені до міжнародних науковометричних баз**

1. Пастух И. Д. Запрет осуществления публичными служащими оплачиваемой деятельности : теория и практика. *Legea si Viata.* 2018. № 5/2 (317). С. 137–141.

2. Пастух І. Д. Поєднання публічної служби з іншими видами діяльності та конфлікт інтересів. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* 2018. № 2–2 (30). С. 64–68.

3. Пастух І. Д. Особливості конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням публічними службовцями обмежень щодо одержання подарунків. *Visegrad Journal on Human Rights,* 2018. № 2 (volume 2). С. 145–149.

4. Пастух І. Д. Проблеми визначення конфлікту інтересів в діяльності окремих категорій службовців у зв'язку з їх підпорядкуванням один одному: законодавча колізія. *World Science,* № 3(31), Vol. 6, March 2018, pp. 58–61.

5. Pastukh I. Concept and structure of the conflict of interest in public administration activity. *Legea si Viata.* 2019. № 2(333). С. 96–100.

**Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації**

1. Пастух І. Д. Кваліфікація корупційних адміністративних правопорушень пов'язаних із порушенням встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви). *Проблемні питання адміністративно-правової протидії корупції* : матеріали науково-практичного семінару /ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ – Харків: Золота миля, 2014. С. 224–226.

2. Пастух І. Д. Суб'єктивні ознаки складу адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Адміністративно-правові засади протидії корупції*: матеріали науково-практичного семінару /ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ. : Центр учбової літератури, 2015 С. 13–15.

3. Пастух І. Д. Проблеми розмежування правопорушень, пов'язаних із порушенням заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку* : збірник тез II Всеукраїнської науково-практичної конференції 24 березня 2017 року: ДЮІ. 2017. С. 24-28.

4. Пастух І. Д. Напрями вдосконалення антикорупційного законодавства щодо розмежування відповідальності за порушення заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Корупційна злочинність у міжнародному*

*вимірі: форми, методи та засоби протидії:* матеріали міжнародного круглого столу(Київ, 9–10 листопада 2017 р.) / редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 200–203.

5. Пастух І. Д. Конфлікт інтересів у публічно-правових відносинах. *Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України*: електронне видання матеріалів круглого столу (Львів, 18 лютого 2018 р.) К. : Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 14–18. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/app/KS_2018.pdf

6. Пастух І. Д. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та конфлікт інтересів. *Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції*: міжнародна науково-практична конференція, м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 року / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 196–199.

7. Пастух І. Д. Суміщення публічної служби з викладацькою діяльністю та конфлікт інтересів. *Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права* : матеріали регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 28–29 березня 2018 року / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 176–179.

8. Пастух І. Д. Особливості кваліфікації адміністративних правопорушень, пов’язаних із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів внаслідок одержання подарунку. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 11–12 травня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 63–65.

9. Пастух І. Д. Дія антикорупційного законодавства в частині службового сумісництва поліцейських. *Проблеми вдосконалення діяльності*

*правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів*: матеріали постійно діючого науково-практичного семінару (інтернет-видання) / упор. Д. І. Йосифович. Львів: ЛьвДУВС, 2018. С. 170–174.

10. Пастух І. Д. Питання застосування судами закону «Про запобігання корупції» під час вирішення публічно-правових спорів про державну службу, пов'язаних із конфліктом інтересів. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.) . К.: ВД «Дакор», 2018. С. 298–301.

11. Пастух І. Д. Щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів. *Антикорупційне законодавство України: проблеми забезпечення ефективності* : Збірник матеріалів круглого столу (м. Київ, 20 лютого 2018 р.). К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. С. 140-144.

12. Пастух І. Д. Конфлікт інтересів у діяльності осіб, які надають публічні послуги. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 жовтня 2018 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 95–100.

13. Пастух І. Д. Щодо питання визначення службових та представницьких повноважень у законодавстві про запобігання корупції. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 жовтня 2018 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 51–54.

14. Пастух І. Д. Напрями розвитку законодавства у сфері запобігання корупції щодо виявлення конфлікту інтересів в діяльності юридичних осіб публічного права. Р*оль інституту викривачів у запобіганні та протидії*

*корупції* : матеріали круглого столу (м. Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Чернєй, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 116–118.

15. Пастух І. Д. Кваліфікація правопорушень, що виникають у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав. *Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах* : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 9 листопада 2018 р.). / упор.: О. В. Авраменко, С. С. Гнатюк, І. В. Красницький, С. І. Мельник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 152–155.

16. Пастух І. Д. Види способів врегулювання конфлікту інтересів в антикорупційному законодавстві. *Імплементація європейських стандартів запобігання корупції в України*: матеріали круглого столу (м. Київ, НАВС, 22 березня 2019 р.). С. 96–99.

17. Пастух І. Д. Межі службових повноважень у конфлікті інтересів. *Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів*: матеріали постійно діючого науково-практичного семінару (м. Львів, 24 травня 2019 р.) / упорядник І. Б. Газдайко-Василишин : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 123–127.

18. Пастух І. Д. Види конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, Національної поліції України та інших суб'єктів публічної адміністрації* : матеріали XIV науково-практичного семінару . (м. Київ, 20 червня 2019 р.) / ред. колегія : І. Д. Пастух (голова), В. М. Дорогих, О. К. Волох. 2019. С. 12–15.

19. Пастух І. Д. Особи, які надають публічні послуги та конфлікт інтересів. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. науково-практичної конференції (м. Київ, 12 грудня 2019 р.): у 2 ч. / редкол.: В. В. Черней. С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. К. : Нац. акад. внутр. справ. 2019. Ч. 1. С. 169–171.

20. Пастух И. Д. К вопросу о видах конфликтов интересов на публичной службе. *Современные тенденции развития юридической науки: материалы междунар. науч.-теорет. конф. молодых ученых* (г. Караганда, 26 июня 2020 г.) / под общ. ред. А. Дарменова; Респ. Казахстан, Мин-во внутр. дел, Караганд. акад. имени Баримбека Бейсенова. Караганда: Карагандинская академия МВД РК имени Б. Бейсенова, 2020. С. 164–166.

21. Пастух І. Д. Механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на прикладі Чеської республіки. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, Національної поліції України та інших суб'єктів публічної адміністрації :* матеріали XV Науково-практичного семінару (м. Київ, 17 вересня 2020 р.) / ред. колегія : І. Д. Пастух (голова), В. М. Дорогих, О. К. Волох. К. 2020. С. 11–14.

22. Пастух І. Д. Загальні засади відповідальність за порушення законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Сучасний рух науки*: тези XI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Дніпро, 8–9 жовтня 2020 р.). Дніпро, 2020. Т. 2. С. 140–143.

23. Пастух І. Д. Напрями удосконалення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 9–10 грудня 2020 р.) : у 2 ч. / редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 213–215.

24. Пастух І. Д. Наслідки визнання рішенням Конституційного суду України від 27 жовтня 2020 року неконституційними положення статті 35 Закону України «Про запобігання корупції». *Дискусійні питання застосування антикорупційного законодавства* : матеріали II Міжнар. науково-практичної конференції (м. Дніпро, 17 листопада 2020 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. С. 93–95.

**Публікації, які додатково відображають наукові результати дисертації**

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Науково-практичний коментар. К. : «Видавничий дім «Скіф», 2012. 512 с.

2. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

3. Пастух І. Д. Адміністративна відповідальність за корупційне правопорушення пов’язане із обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Проблемні питання адміністративно-правової протидії корупції* : матеріали науково-практичного семінару /ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ – Харків : Золота миля, 2014. С. 14-16.

4. Пастух І. Д. Кваліфікація корупційних адміністративних правопорушень пов’язаних із порушенням встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви). *Проблемні питання адміністративно-правової протидії корупції* : матеріали науково-практичного семінару (м. Київ, 20 лютого 2014 р.) /ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ – Харків : Золота миля, 2014. С. 224–226.

5. Пастух І. Д. Корупція як об’єкт адміністративно-правової протидії // *Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні* : матеріали науково-практичного семінару / ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. К.: ТОВ «Центр учбової літератури», 2015. С. 13–15.

6. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб./ О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. К.: «Центр учбової літератури». 2015. 232 с.

7. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / О. В. Кузьменко, М. В. Плугатир, І. Д. Пастух та ін.; заг. ред. О.В. Кузьменко. К.: «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.

8. Пастух І. Д. Напрями вдосконалення антикорупційного законодавства щодо розмежування відповідальності за порушення заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Корупційна злочинність у міжнародному вимірі: форми, методи та засоби протидії : матеріали Міжнародного круглого столу* (м. Київ, 9–10 листопада 2017 р.) / редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 200-203.

9. Курс адміністративного права України: підручник / За ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

10. Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ : метод. рек. / А. Б. Фодчук, О. М. Стрільців, І. Г. Гаман, І. Д. Пастух та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2019. 72 с.

11. Pastukh I. Concept, types and methods of settlement of conflicts of interests in public administration activity. *The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine).* Collective monograph. Volume 2. Tallinn: Izdevnieciba «Baltija Publishing» 2019, P. 87–115.

12. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / К. : Юрінком Інтер, 2020. 348 с.

13. Антикорупційне законодавство України : довідник термінів / [уклад. : О. М. Стрільців, С. С. Чернявський, А. Б. Фодчук, І. Д. Пастух та ін.]. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 155 с.

14. Адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією: наук.-практ. комент. / С. С. Чернявський, Р. А. Сербин, І. Д. Пастух та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 90 с.

# ЗМІСТ

**ВСТУП**..... 25

**РОЗДІЛ 1. ПРАВОВА ПРИРОДА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ**..... 40

1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження конфлікту інтересів 40

1.2. Історіографія дослідження та правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічної адміністрації..... 57

1.3. Публічні правовідносини як сфера виникнення конфлікту інтересів ..... 81

1.4. Поняття та види конфліктів інтересів..... 90

Висновки до першого розділу..... 121

**РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ**..... 128

2.1. Поняття та види адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах..... 128

2.2. Суб’єкти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів..... 152

2.3. Порядок повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів у публічних правовідносинах ..... 175

Висновки до другого розділу..... 197

**РОЗДІЛ 3. ПОРЯДОК ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ ІНТЕРЕСІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ЗВ’ЯЗКУ ІЗ НЕДОТРИМАННЯМ ОКРЕМИХ ВИДІВ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ**..... 202

3.1. Особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв’язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав ..... 202

3.2. Специфіка конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку з недотриманням обмежень щодо одержання подарунків ..... 222

3.3. Особливості конфліктів інтересів, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності ..... 233

3.4. Специфіка конфліктів інтересів, що виникають під час спільної роботи близьких осіб ..... 262

Висновки до третього розділу ..... 270

**РОЗДІЛ 4. АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ** ..... 274

4.1. Поняття та підстави адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів ..... 274

4.2. Адміністративні стягнення, що накладаються за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів ..... 319

4.3. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів ..... 339

Висновки до четвертого розділу ..... 355

**РОЗДІЛ 5. УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ** ..... 359

5.1. Зарубіжний досвід правового регулювання конфлікту інтересів ... 359

5.2. Напрями удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах ..... 384

Висновки до п'ятого розділу ..... 406

**ВИСНОВКИ** ..... 411

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ** ..... 423

**ДОДАТКИ**……..……...….457

# ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Довіра суспільства до публічних інституцій є необхідною визначальною умовою ефективного функціонування демократичної правової держави. Зниження рівня такої довіри є красномовним показником погіршення якості публічно-правової діяльності. В Україні спостерігається високий рівень корупції, що негативно сприймається суспільством і вимагає рішучих дій. Індикатором ефективності антикорупційної реформи 2014 р. мало стати прогнозоване на 2020 р. місце України серед 50 кращих країн світу за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International [1] . Проте результати проведених досліджень свідчать, що загальний рівень сприйняття корупції в Україні суттєво не змінився і залишається високим (117 місце серед 180 країн у 2020 році[2]). З метою протидії цьому негативному явищу державою вживаються різноманітні антикорупційні заходи правового та організаційного характеру.

Особа, яка вступає на державну чи муніципальну службу або планує надавати публічні послуги, бере на себе зобов'язання дотримуватись відповідних вимог, обмежень і заборон, пов'язаних із особливостями такої служби або діяльності. Однією із таких вимог є обов'язок вживати заходів щодо запобігання конфлікту інтересів. Ратифікована Україною Конвенція ООН проти корупції визначає, що кожна Держава-учасниця прагне створювати, підтримувати й зміцнювати системи, які сприяють прозорості діяльності й запобігають виникненню конфлікту інтересів. Суспільство очікує від публічної адміністрації справедливого та неупередженого виконання своїх обов'язків.

---

[1] 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.

[2] Україна в Індексі сприйняття корупції-2020. URL: http://cpi.ti-ukraine.org/#/

Конфлікт інтересів як юридичний термін набагато молодший за ту ідею, яку він символізує, яка відіграє велику роль у вирішенні більш глобальної проблеми протидії корупції загалом; він є складовою більшості корупційних правопорушень. Щоб не допустити конфлікту інтересів слід розуміти його сутність та сферу дії, особливості та час виникнення, правильно визначити заходи з його врегулювання тощо. Наразі є недостатнім рівень правового регулювання та науково-практичного забезпечення сфери конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, що негативно впливає на їх розуміння (лише за 2019 р. було складено 1 157 протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 172-7 КУпАП[3]), що в свою чергу спричиняє довільне трактування конфліктних ситуацій як з боку публічних посадових осіб, так і спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Як свідчать результати проведеного опитування, більшість респондентів (55 %) не впевнені в тому, що повністю розуміють зміст положень антикорупційного законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; необізнаність у цьому питанні виявили 9 % респондентів.

Організаційно-правовим проблемам протидії корупції загалом та окремим напрямам такої протидії присвячені дослідження В. Б. Авер'янова, С. М. Алфьорова, О. М. Бандурки, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, Є. А. Бовкуна, С. Г Брателя, О. Ю. Бусол, А. В. Гайдука, В. М. Гаращука, В. Д. Гвоздецького, О. О. Гейца, З. С. Гладуна, Є. В. Глушка, О. Ю. Дрозда, Є. В. Додіна, А. І. Дьоміна, Д. Г. Забороди, С. В. Ківалова, З. Р. Кісіль, О. В. Клок, В. В. Коваленка, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, П. О. Комірчого, О. В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, В. І. Литвиненка, В. О. Лисенка, М. О. Лиськова, І. П. Лопушинського, М.В. Лошицького, Д. М. Лук'янця, П. С. Лютікова, Т. О. Мацелик, М. І. Мельника, Ю. П. Мірошника, В. Я. Настюка, Н. Р. Нижник,

[3] Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

В. І. Олефіра, В. П. Пєткова, С. В. Пєткова, Т. О. Проценка, С. С. Рогульського, О. П. Рябченко, С. С. Серьогіна, О. В. Терещука, О. В. Ткаченка, Р. М. Тучака, В. Я. Тація, М. І. Хавронюка, В.Г. Фатхутдінова, А. О. Яфонкіна, І. І. Яцків та ін.

Окремим питанням запобігання та врегулювання конфлікту інтересів присвячені праці таких науковців, як О. Г. Боднарчук, Т. Е. Василевська, В. В. Галунько, Д. В. Гудков, І. В. Діденко, Т. С. Курило, С. В. Рівчаченко, О. В. Токар-Остапенко та інших.

Незважаючи на значну кількість робіт, присвячених проблемам адміністративно-правової протидії корупції, окремим аспектам запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, на монографічному рівні комплексні та системні дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права не здійснювались. Отже, недостатня розробленість та вивчення на науково-теоретичному та практичному рівнях проблем запобігання та врегулювання конфліктів інтересів засобами адміністративного права, необхідність усунення правових прогалин та колізій у нормах національного законодавства зумовили вибір теми дисертаційного дослідження, визначають її актуальність, доцільність та своєчасність.

**Зв’язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Обраний напрям дослідження узгоджується з положеннями Стратегії боротьби з організованою злочинністю, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2020 р. № 1126-р; Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474; основних завдань реалізації стратегічних цілей, передбачених Стратегією комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 576-р; Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних, суспільних і гуманітарних наук

на 2019–2023 рр., затверджених постановою президії Національної академії наук України від 30 січня 2019 р. № 30 (п. 3.4.2.5); Стратегічного плану розвитку Національної академії внутрішніх справ на 2018–2024роки, затвердженого рішенням Вченої ради НАВС від 27 лютого 2018 р. (протокол № 3). Тему дисертації затверджено Вченою радою НАВС 27 лютого 2018 р. (протокол № 3).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою* дисертаційного дослідження є визначення теоретичних основ та практичних засад реалізації заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та вироблення цілісного доктринального підходу до формування концепції їх забезпечення, розроблення пропозицій, спрямованих на удосконалення законодавства та практики його застосування в Україні.

Для реалізації зазначеної мети, необхідно вирішити такі *завдання*:

– окреслити теоретико-методологічні засади дослідження конфлікту інтересів;

– охарактеризувати історіографію дослідження та правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– розкрити зміст публічних правовідносин як сфери виникнення конфлікту інтересів;

– розглянути поняття та виокремити види конфлікту інтересів;

– сформулювати поняття та класифікувати види адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах;

– охарактеризувати систему суб’єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– визначити порядок повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів у публічних правовідносинах;

– з’ясувати особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв’язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав;

– висвітлити специфіку конфліктів інтересів, що виникають у зв’язку з недотриманням обмежень щодо одержання подарунків;

– визначити особливості конфліктів інтересів, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності;

– з’ясувати специфіку конфліктів інтересів, що виникають під час спільної роботи близьких осіб;

– розкрити поняття та визначити підстави адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів ;

– схарактеризувати адміністративні стягнення, що накладаються за порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– розкрити зміст провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов’язані із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

– з’ясувати зарубіжний досвід правового регулювання конфлікту інтересів;

– визначити напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах;

– сформулювати концептуальні підходи та розробити пропозиції та рекомендації щодо удосконалення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права.

*Об’єктом дослідження* є суспільні відносини, що виникають під час запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

*Предметом дослідження* є запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження є органічне поєднання як загальнонаукових, так і спеціально-правових методів пізнання, об’єднаних системним підходом до правових феноменів та процедур, що входять в предмет та завдання дисертації. Зокрема,

*діалектичний метод* дозволив зіставити поняття та зміст таких категорій, як «конфлікт», «соціальний конфлікт», «правовий конфлікт», «конфлікт інтересів» (підрозділи 1.4, 2.1.); *метод абстрагування* надав можливість визначити місце заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у системі заходів протидії корупції; виокремити ознаки, особливості конфліктів інтересів; дослідити особливості їх прояву (підрозділи 1.4, розділ 3); *методи аналізу і синтезу* використано при дослідженні порядку повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання, підстав адміністративної відповідальності за порушення відповідних вимог та порядку, адміністративних стягнень, що накладаються за порушення (підрозділи 2.3., 4.1 та 4.2); *логіко-семантичний метод* застосовано для дослідження дефініцій понять адміністративного права, які сукупно допомагають розкрити сутність запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (підрозділ 1.1, розділ 2); *методи класифікації та групування* використовувались для дослідження відомих та виокремлення нових видів конфліктів інтересів (підрозділи 1.4, 2.1.); *системно-структурний та функціональний методи* надали можливість встановити місце та роль представників публічної адміністрації, інших осіб у системі суб'єктів, на яких покладені обов'язки запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (підрозділ 2.2.), *соціологічний та статистичний методи* використано для обґрунтування результатів дослідження та узагальнення результатів проведеного опитування, а також емпіричних даних (підрозділи 3.2,, 4.1, 4.2), ф*ормально-юридичний* – під час дослідження судової практики розгляду справ про адміністративні правопорушення та нормативно-правових актів, що визначають повноваження суб'єктів із врегулювання конфліктів, реалізації повноважень в адміністративно-деліктному провадженні (підрозділи 2.2 та 4.1); *синергетичний метод* застосовано при характеристиці системи адміністрування конфлікту інтересів як такої, що посилює ефект взаємодії заходів прогнозування, запобігання, врегулювання, конфліктів, контролю за їх реалізацією, застосування примусових заходів

(підрозділи 1.4, 2.1, 4.1), *історико-правовий метод, методи історіографічного аналізу та синтезу* дозволили прослідкувати ґенезу дослідження та правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічної адміністрації (підрозділ 1.2); *метод компаративного аналізу та порівняльно-правовий метод* використано при порівнянні зарубіжного досвіду правового регулювання конфлікту інтересів (підрозділи 5.1); *метод тлумачення та герменевтики* сприяв визначенню понятійно-категоріального апарату, пов'язаного із конфліктом інтересів, визначені його видів та засобів запобігання та врегулювання (розділи 1–5); *аналітичний метод* дозволив обґрунтувати необхідність усунення прогалин та колізій у законодавстві у сфері запобігання корупції, а *логіко-юридичний* – виробити пропозиції та рекомендації щодо його вдосконалення (підрозділи 1.4, 2.1, розділи 3–5).

*Емпіричну базу дослідження* становлять статистичні дані спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, антикорупційних організацій, результати анкетування 350 респондентів (осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб), практика розгляду судами 180 справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, практика врегулювання конфлікту інтересів суб'єктами владних повноважень, власний досвід роботи в якості експерта в комісії з оцінки корупційних ризиків та моніторингу виконання антикорупційної програми Міністерства внутрішніх справ України, правова публіцистика, довідкові видання.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в дисертаційному дослідженні вперше поставлено й вирішено на доктринальному рівні проблему визначення теоретичних та практичних засад запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права, що надало можливість обґрунтувати науково-теоретичні та практичні пропозиції, спрямовані на вдосконалення законодавства у сфері запобігання корупції. Так:

*уперше:*

– здійснено періодизацію правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, що відображають процес зародження та формування цього заходу запобігання корупційним проявам: від перших спроб правового регулювання в окремих сферах приватної, а згодом і публічної діяльності – до формування комплексної системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб;

– розроблено критерії класифікації конфліктів інтересів: 1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту; 2) за кількісним складом суб'єктів; 3) за тривалістю; 4) за якісним складом суб'єктів конфлікту інтересів; 5) залежно від виду правового регулювання;

– виділено нові види конфліктів інтересів відповідно до протиправності – перспективний та ретроспективний (підвиди – легальний, протиправний);

– аргументовано, що адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є лише частиною заходів адміністрування конфлікту інтересів, вони становлять визначену нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів впливу (приписів, заборон та дозволів) на конфлікт інтересів, спрямовані на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів у публічно правових відносинах, нівелювати вплив приватного інтересу на виконання службових повноважень;

– сформульовано поняття «адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів» – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів,

врегулювати такі конфлікти в разі їх виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнути за необхідності винних осіб до відповідальності. Такі засоби реалізуються через застосування: а) заходів попередження конфлікту інтересів; б) заходів урегулювання конфлікту інтересів; в) заходів контролю (моніторингу) виконання прийнятого рішення; г) заходів адміністративного примусу;

– класифіковано суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, залежно від кола обов'язків, що на них покладаються: а) суб'єкти, на яких одночасно покладено обов'язки запобігати та врегульовувати конфлікти інтересів; б) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів щодо запобігання виникненню конфліктів, і ті, на яких покладено повноваження їх урегульовувати; в) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів. Виділено підстави для розмежування таких суб'єктів: 1) залежно від публічно-правового статусу; 2) залежно від складу суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів; 3) залежно від вимог щодо процедури повідомлення про конфлікт інтересів;

– доведено, що обрання конкретної форми повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів залежить від низки факторів: виду конфлікту (потенційний або реальний); його тривалості (тимчасовий (разовий) або постійний); суб'єкта, у якого він виник (службовці державних органів, органів місцевого самоврядування, працівники інших юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги тощо); суб'єктів, уповноважених на його врегулювання (керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій їх підрозділів; колегіальні органи самостійно або за участі представника або органу НАЗК; громадські об'єднання); наявності (відсутності) згоди особи на застосування щодо неї певного заходу; форми врегулювання (усна чи письмова);

– аргументовано, що передбачений п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» обов'язок повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального конфлікту інтересів, а також кореспондуюча норма, що передбачає відповідальність за ч. 1 ст. 172-7 КУпАП за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, суперечать положенням ст.ст. 63 та 64 Конституції України і, відповідно, потребують скасування;

– обґрунтовано необхідність внесення доповнень до встановленого п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» переліку дозволених для сумісництва видів діяльності, включивши до нього діяльність з надання рухомого та нерухомого майна в оренду;

– зроблено висновок про доцільність зазначення в Законі Україні «Про запобігання корупції» такої форми зовнішнього врегулювання конфліктів інтересів, що не мають постійного характеру, як самостійне (без залучення інших працівників) прийняття рішення або вчинення відповідних дій керівником, якщо підлегла йому особа повідомила про наявний у неї конфлікт інтересів;

– запропоновано законодавчо закріпити вимоги щодо організаційного рівня керівника, який має приймати рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем (не нижче ніж керівник самостійного структурного підрозділу, у складі якого працює особа, яка повідомила про конфлікт інтересів);

– запропоновано диференціювати адміністративну відповідальність осіб за правопорушення, пов'язані з корупцією, залежно від того, вчинені вони у зв'язку з виконанням безпосередніх службових обов'язків, або у зв'язку з недотриманням додаткових приписів або обмежень, встановлених антикорупційним законодавством;

– сформульовано авторські пропозиції щодо удосконалення положень Законів України «Про запобігання корупції», Кодексу України про

адміністративні правопорушення, «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Національну поліцію України», інших нормативно-правових актів; доведено необхідність розроблення та прийняття Закону України «Про адміністрування конфлікту інтересів» (проект Закону додається);

*удосконалено:*

– дефініції понять «конфлікт інтересів», «публічна посадова особа», «реальний конфлікт інтересів»; «потенційний конфлікт інтересів», «адміністративно-правові засоби запобігання конфлікту інтересів», «адміністративно-правові засоби врегулювання конфлікту інтересів»,

– положення щодо особливостей правовідносин як сфери виникнення конфлікту інтересів: 1) конфлікт інтересів виникає у сфері публічних правовідносин; 2) суб'єктами є не тільки державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, але й особи, які не перебувають на публічній службі, не працюють у державних підприємствах і організаціях, а здійснюють приватну господарську, у тому числі підприємницьку, та іншу діяльність, пов'язану із наданням публічних послуг, спрямованих на задоволення публічного інтересу; 3) об'єктом таких відносин виступають встановлені законодавством правила щодо запобігання впливу приватного інтересу цих осіб на об'єктивність реалізації ними своїх повноважень;

– пропозиції щодо правового врегулювання конфлікту інтересів на основі досвіду США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Норвегії, Словаччини, Чехії, Польщі;

– теоретичні положення щодо визначення місця та особливостей конфліктів інтересів, що виникають у публічно-парових відносинах, серед соціальних конфліктів, їх співвідношення із правовими конфліктами;

*дістали подальший розвиток:*

– способи класифікації конфліктів інтересів, визначення заходів щодо їх запобігання, а також особливостей застосування зовнішніх та самостійних форм врегулювання конфліктів інтересів, що сприяло визначенню основних напрямів удосконалення правового регулювання в цій сфері;

– підходи до визначення підстав адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що дозволило виокремити основні та додаткові ознаки відповідних складів адміністративних проступків, розкрити особливості їх прояву, проаналізувати практику застосування деліктного законодавства у цій сфері, визначити пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– пропозиції щодо доцільності створення спеціальних комісій у структурі органу, підприємства, установи, організації для урегулювання конфлікту інтересів;

– наукові положення щодо прояву конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції (у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, підпорядкуванням близьких осіб, сумісництвом та суміщенням з іншими видами діяльності, дією обмежень щодо одержання подарунків), що дозволило визначити моменти виникнення відповідного приватного інтересу, можливості його впливу на виконання особою службових повноважень, заходи із запобігання та врегулювання конфліктів інтересів.

**Практичне значення одержаних результатів.** Сформульовані в дисертації висновки і пропозиції впроваджено та можуть використовуватися в:

– *нормотворчій діяльності* – при розробленні проектів змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про запобігання корупції», «Про Національну поліцію України» (акт Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності від 16 грудня 2020 р.);

– *практичній діяльності* – при розробленні та вдосконаленні відомчих нормативно-правових актів, методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (акти Управління

запобігання корупції МВС України від 8 вересня 2020 р., Управління запобігання корупції Національної поліції України від 16 серпня 2020 р., Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України від 30 вересня 2020 р., відділу організаційно-аналітичного та документального забезпечення Державної установи «Центр пробації» Міністерства юстиції України від 22 липня 2020 р., Управління забезпечення безпеки учасників судового процесу Служби судової охорони від 30 вересня 2020 р.);

– *правозастосовній діяльності* спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції під час встановлення фактів порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення (акт Департаменту внутрішньої безпеки Національної поліції України від 10 вересня 2020 р.);

– *освітньому процесі* – при підготовці та проведенні лекційних, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти з адміністративного права, публічного адміністрування, адміністративно-деліктного права та процесу, публічної служби, антикорупційного законодавства (акт Національної академії внутрішніх справ від 17 червня 2020 р., Комунального навчального закладу «Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, держаних підприємств, установ і організацій» від 27 листопада 2020 р.);

– *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших досліджень загальноправових питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів засобами адміністративного права (акт Національної академії внутрішніх справ від 25 червня 2020 р.).

**Особистий внесок здобувача.** Особистий внесок автора в публікаціях, які додатково відображають наукові результати дисертації, становить: Курс адміністративного права України (2013 р.) – теми 7, 8, 18; Курс адміністративного права України (2018 р.) – теми 7, 8; Адміністративне

право (альбом схем) – 30 %; Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення – теми 10, 11; Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ – 20 %: Concept, types and methods of settlement of conflicts of interests in public administration activity – 6 %; Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією – 25 %; Науково-практичний коментар Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» – коментар до ст. ст. 172-5 – 172-7 КУпАП; Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» – коментар до ст. ст. 29–20, 32–33 Закону. У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися. Наукові результати, отримані в кандидатській дисертації, повторно на захист докторської дисертації не виносяться.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення та висновки оприлюднено на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах, зокрема: «Проблемні питання адміністративно-правової протидії корупції (м. Київ, 20 лютого 2014 р.) , «Адміністративно-правові засади протидії корупції» (м. Київ, 15 жовтня 2015 р.), «Корупційна злочинність у міжнародному вимірі: форми, методи та засоби протидії» (м. Київ, 9–10 листопада 2017 р.), «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (м. Маріуполь, 24 березня 2017 р.), «Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України: електронне видання матеріалів круглого столу» (м. Львів, 18 лютого 2018 р.), «Антикорупційне законодавство України: проблеми забезпечення ефективності» (м. Київ, 20 лютого 2018 р.), «Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права» (м. Запоріжжя, 28–29 березня 2018 р.), «Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції» (м. Запоріжжя, 10–11 квітня 2018 р.), «Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні» (м. Одеса, 11–12 травня 2018 р.),

«Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів» (м. Львів, 25 травня 2018 р.), «Публічна служба і адміністративне судочинство» (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.), «Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті» (м. Львів, 19–20 жовтня 2018 р.), «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м. Харків, 19–20 жовтня 2018 р.), «Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції» (м. Київ, 2 листопада 2018 р.), «Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах» (м. Львів, 9 листопада 2018 р.), «Імплементація європейських стандартів запобігання корупції в України» (м. Київ, 22 березня 2019 р.), «Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів» (м. Львів, 24 травня 2019 р.), «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (м. Київ, 12 грудня 2019 р.), «Сучасні тенденції розвитку юридичної науки» (м. Караганда, 26 червня 2020 р.), «Сучасний рух науки» (м. Дніпро, 8–9 жовтня 2020 р.), «Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі» (м. Київ, 9–10 грудня 2020 р.).

**Публікації.** Основні положення дисертації опубліковано у 61 наукових працях, з яких дві монографії (одна з них – одноосібна), 17 наукових статей у наукових фахових виданнях України, 5 – у наукових періодичних виданнях інших держав (Польща, Словаччина, Молдова), 24 тезах доповідей на конференціях і круглих столах, а також 14 працях, які додатково відображають результати дослідження.

# РОЗДІЛ 1
# ПРАВОВА ПРИРОДА КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

## 1.1. Теоретико-методологічні засади дослідження конфлікту інтересів

Останніми роками в Україні особливу увагу приділено проблемі протидії корупції, оскільки вона стає перешкодою для побудови сильної та економічно розвиненої держави. Навіть прийняття нового антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних вимог з урахуванням європейського досвіду та утворення ряду антикорупційних органів, запровадження електронного декларування не дали дієвих результатів. На сьогодні однією з основних проблем є вибірковість відповідальності за корупційні правопорушення, відсутність вихованості щодо «несприйняття корупції» суспільством, низька виконавча дисципліна посадових осіб публічної адміністрації, відсутність дієвих механізмів координації щодо реалізації антикорупційних заходів, що значною мірою сприяє появі корупційних ризиків і, як наслідок, формуванню корупційного середовища, яке сильно ускладнює функціонування всіх державних механізмів [ 1 ]. Мінімізація проявів корупції можлива лише: 1) за умови забезпечення належного рівня знань антикорупційного законодавства як представниками державних органів та органів місцевого самоврядування, так і суспільством загалом. З одного боку, це сприяє ефективній дії встановлених законодавством превентивних антикорупційних механізмів, а з іншого – підвищує рівень правової обізнаності громадян, що зменшує ризик порушення їхніх основних прав і свобод у повсякденному житті, а також сприяє формуванню у населення нетерпимого ставлення до проявів корупції; 2) за умови запровадження дієвих засобів реалізації чинного антикорупційного законодавства; 3) не вибіркової, а загальної

відповідальності за корупційні злочини та порушення, пов'язані з корупцією, 4) дієвого моніторингу конфлікту інтересів на всіх рівнях влади, 5) протидії політичній корупції.

Серед проблем, що потребують суттєвого теоретичного та практичного вивчення, є конфлікт інтересів. Уперше цей термін згадується в Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом головного управління державної служби від 23 жовтня 2000 р. № 58. Законом України «Про запобігання та протидію корупції» від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI уперше «конфлікт інтересів» було визначено як суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень [2]. Законом України «Про запобігання корупції» розроблено механізми протидії конфлікту інтересів, але не розкрито загальний зміст цього терміна, хоча детально визначено підвиди цього явища – потенційний та реальний конфлікт інтересів.

Саме тому наразі наука адміністративного права потребує детального методологічного дослідження інституту протидії конфлікту інтересів, вироблення загальної наукової доктрини його розуміння, механізмів боротьби з цим явищем у публічній сфері. Системний методологічний підхід дозволить сформувати повну картину явища, визначити ефективні засоби та способи, механізми ефективної протидії конфліктові інтересів.

Теорія права досить активно використовує поняття «методологія дослідження», існує досить визначень цього терміну.

Вільна енциклопедія Вікіпедія визначає категорію «методологія» у трьох аспектах: як комплекс прийомів дослідження, що застосовуються у визначеній науці [ 3 ]; як вчення про методи пізнання та перетворення дійсності; як учення про метод діяльності як такий, що містить принципи, методи діяльності, знання і відображає їх [4].

Д. А. Керімов зазначав, що методологія – це інтегральне явище, що об’єднує в собі низку компонентів: світогляд і фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони і категорії, загально- і частково-наукові методи. Тому методологію не можна зводити до одного з названих компонентів, зокрема до методу або вчення про методи, оскільки за її межами залишаться інші компоненти [5, с. 46].

В. І. Загрязінський методологію тлумачить як теорію методів дослідження, створення концепцій, як систему знань про теорію науки або систему методів дослідження [6, с. 42].

А. Д. Машкова визначає, що методологія не є простим механічним поєднанням методів, прийомів, методик пізнання, а є певним чином упорядкованою логічною системою взаємозв’язку та взаємодії феноменів, що її формують [7, с. 80].

Філософська наукова спільнота формулює таке розуміння методології – це вчення про правила мислення під час створення теорії науки, яке наділене особливостями сутності, змісту й правової природи будь-якого поняття чи явища, що розкриваються, зокрема, у процесі його дослідження та пізнання і є складовими цього поняття [8].

К. Д. Петряєв вважає методологію системою сутнісних аспектів світогляду і теорії (або низки теорій), якими визначені дослідницькі принципи науки [9, с. 8].

Теоретики права визначають методологію як учення про науковий метод пізнання або як систему наукових принципів, на основі яких базується дослідження і здійснюється вибір сукупності пізнавальних засобів, методів, прийомів дослідження [10].

Підводячи підсумок викладеному, зазначимо, що методологія формує світоглядну концепцію будь-якого наукового інституту, основу теоретичних концепцій та положень, що стають підґрунтям для певного інституту чи галузі.

Ознаки методології: 1) методологія – це передусім певний теоретичний і емпіричний інструментарій (техніка), тобто сукупність засобів (загальносоціальних, технічних, спеціально-юридичних) пізнання правових явищ, процесів і станів; 2) методологія включає відповідні предмету її дослідження прийоми, способи, правила і методи вмілого та грамотного використання відповідного базового (емпіричного та теоретичного) матеріалу, а також засобів пізнання (тактику); 3) юридична політика, наукові та емпіричні принципи, способи довгострокового планування і прогнозування досліджень, що визначають перспективу розвитку фундаментальної та інших юридичних наук, утворюють у методології її стратегічний компонент; 4) до методології входять методика узагальнення, систематизації і обробки отриманих знань, формулювання наукових висновків і рекомендацій, процедури їх впровадження у різноманітні юридичні науки, навчальні та виховні процеси, практики перетворення відповідних сфер життєдіяльності суспільства; 5) важливим компонентом методології є світоглядна основа науки – система певних життєвих позицій вчених-юристів, їхні ідеали і переконання, ціннісні орієнтири та установки, які відіграють суттєву роль у науковому дослідженні та практичній діяльності; 6) методологія є вченням про техніку, тактику, стратегію, методику пізнання реальної дійсності, про будову наукового знання і найбільш перспективні шляхи й напрями наукового пошуку [11, с. 10–12].

Окрім того, методологія:

– визначає способи здобуття наукових знань, які відображають динаміку процесів та явищ;

– передбачає особливий шлях, за допомогою якого може бути досягнена науково-дослідна мета;

– забезпечує всебічність отримання інформації щодо процесу чи явища, що вивчається;

– допомагає введенню нової інформації;

– забезпечує уточнення, збагачення, систематизацію термінів і понять у науці;

– створює систему наукової інформації, яка базується на об’єктивних явищах, і логіко-аналітичний інструмент наукового пізнання [10].

Отже, **методологія дослідження конфлікту інтересів** – *це концептуальна категорія наукового дослідження конфлікту інтересів, яка поєднує принципи, засоби та методи пізнання, що застосовуються в процесі пізнання конфлікту інтересів у системі публічного адміністрування та його практичного перетворення.*

Методологічні положення і принципи знаходять своє втілення в методах дослідження. Метод (гр. methodos) – це шлях, спосіб пізнання, дослідження явищ природи і суспільного життя. Він відповідає на запитання: як пізнавати [12].

Узагальнюючи погляди науковців щодо компонентів методології дослідження конфлікту інтересів, доцільно сформувати певну ієрархічну поліметодологічну систему дослідження конфлікту інтересів в системі публічного адміністрування, яка включатиме такі основні рівні: 1) загальні (філософські) підходи (діалектика, феноменологія, аксіологія, герменевтика, антропологія, синергетика тощо); 2) загальнонаукові методи (логічний, аналізу і синтезу, структуралізм, абстрагування, системного аналізу, класифікації тощо); 3) спеціальні методи (анкетування, контент-аналіз, деонтичний); 4) конкретні методи (правові) (формально-догматичний, порівняльно-правовий, соціологічно-правовий, прогностично-правовий, історико-правовий тощо) [13, с. 149].

Розглянемо зазначені методи з позиції використання їх для дослідження конфлікту інтересів. Загальні (філософські) підходи використовуються при дослідженні запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права.

Зокрема, **метод діалектики** використовується для дослідження розвитку та загальних зав'язків, що розкривають закони започаткування та змін. Основним змістом його є безперервне самовдосконалення та розкриття явища в межах об'єктивної та суб'єктивної дійсності. Діалектика бере свій початок з часів античної філософії, свого часу була розроблена Гегелем. Наразі вона сприймається неоднозначно. Так, П. Копнін стверджує, що діалектика з часів античності набула двох різних форм: мистецтва оперування поняттями (Платон) і теоретичного осмислення самої дійсності, насамперед природи (Геракліт). Ці два начала в діалектиці є абсолютно гетерогенними: діалектика або вчить мислити (мистецтво оперувати поняттями), або дає розуміння, осмислення самого світу, природи його речей. Ці дві системи знання довгий час протистояли одна одній, як логічне онтологічному. Проте з часом розвиток філософії привів до думки про їхній збіг. Діалектика, крім інших своїх завдань, має також за мету створювати й удосконалювати апарат для науково-теоретичного мислення, що веде до об'єктивної істини. Але цим апаратом тут є система понять, зміст яких взятий з об'єктивного світу [14, с. 71].

Саме діалектичний метод використовувався в роботі для дослідження становлення та розвитку інституту конфлікту інтересів, оскільки поняття конфлікту інтересів почало використовуватися в правовому полі ще у 2000 р., з'явившись у Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Голови державної служби України (від 23 жовтня 2000 р. № 58). Проте зазначені Загальні правила не мали самостійного регулятивного навантаження, оскільки лише вказували державним службовцям на необхідність суворо дотримуватися обмежень і заборон, передбачених антикорупційним законодавством. Наступна спроба запровадження механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів пов'язана із прийняттям Верховною Радою України 11 червня 2009 р. пакету антикорупційних законів України «Про засади запобігання та протидії корупції» № 1506-VI, «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення

корупційних правопорушень» № 1507-VI, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» № 1508-VI. Ці закони були прийняті з метою імплементації в Україні положень відповідних міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України [ 15 , с. 17]. Саме цими нормативними актами вперше визначено поняття «конфлікту інтересів» та зроблена спроба визначити шляхи його врегулювання на законодавчому рівні. Цей період характеризується запровадженням адміністративної відповідальності за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів шляхом включення нової ст. 1727 до КУпАП [234]. У цей період був також прийнятий Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 р. № 4722-VI, згідно з яким особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: повинні, незважаючи на особисті інтереси, вживати «вичерпних заходів щодо недопущення конфлікту інтересів» [16]. Конкретизувати конфлікт інтересів, засоби протидії йому почали з прийняттям 14 жовтня 2014 р. Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VI [128]. Саме з цим Законом у правове використання увійшли поняття потенційного та реального конфлікту інтересів, спеціальні обмеження, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів тощо. Тож, завдяки діалектичному методу розкрито процес становлення та розвитку інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [17].

**Метод феноменології** – це вивчення буття свідомості, яке не зводиться до «практичних наслідків» (прагматизм), до ірраціонального потоку буття або образу культури (філософія життя), до практичної діяльності (марксизм), до індивідуального або колективного несвідомого (психоаналіз), до знакових систем і структурних зв’язків як каркасу культури (структуралізм), до логічного і лінгвістичного аналізу (аналітична філософія). Водночас феноменологія має певні точки дотику практично з усіма течіями, що сформувалися або які набули розвитку і поширились у XX ст. У феноменологічному вченні про свідомість виявляються граничні

можливості різноманітних способів усвідомлення: від найпростішої фіксації просторово-часового положення об’єкта до розсуду ідеальних предметів, від первинного сприйняття предмета до роздумів про смислові засади культури [18, с. 217]. Цей метод використовувався при дослідженні сутності поняття конфлікту інтересів та його видів. Відповідне уявлення про сутність предмету дало можливість створити класифікацію конфліктів інтересів за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту, за кількісним складом суб’єктів.

**Аксіологічний метод** ґрунтується на понятті цінності й дає можливість визначити якості й властивості предметів, явищ, процесів, здатних задовольнити потреби окремої особистості і певного суспільства, а також ідеї й спонукання у вигляді норми та ідеалу. Цінності − це перевага певних смислів і побудованих на їх основі способів поведінки. До цінностей суспільства належать лише ті позитивно значущі явища і їх властивості, що пов’язані з соціальним прогресом. Фундаментальними є гуманістичні, або загальнолюдські, цінності: життя, здоров’я, любов, освіта, праця, творчість, краса тощо. Системи цінностей є в кожній культурі, суспільстві, державі, професії, у кожної особистості. Аксіологічному осмисленню підлягають матеріальні і духовні цінності. Будь-який соціальний інститут, спираючись на цінності більш загального рівня, формує власні специфічні цінності: культурні, педагогічні, професійні та ін. Останні, зокрема, відтворюють смисли професії. Створюється система загальних і спеціальних критеріїв і показників цінності [19, с. 12].

Завдяки цьому методу сформульовано основну думку про необхідність протидії корупції та її наслідкам в Україні, оскільки вона деформує політичну організацію суспільства і підриває демократичні стандарти. Це явище має комплексний, системний характер. Сьогодні Україна посідає 126-те місце із 180 країн через засилля корупції. Визначення ціннісних орієнтирів протидії корупції, заходів, що сприятимуть розквіту держави, є першочерговими в науковому пошуку.

**Юридична герменевтика** (грец. hermeneuo – пояснюю, тлумачу) полягає насамперед у «тлумаченні правового змісту того чи іншого чинного закону стосовно конкретних умов, даного випадку» [20, с. 301]. Предметом юридичної герменевтики є способи з'ясування, роз'яснення змісту (тлумачення) та викладу правової норми (юридична техніка). О. М. Гармаш також відносить до предмета юридичної герменевтики «правову експертизу юридичних текстів як спеціальну сферу знань про виправлення їх вад»[21, с. 47]. Професор П. М. Рабінович акцентує увагу на тому, що юридична герменевтика набуває особливої актуальності, оскільки має чи не вирішальне значення в обґрунтуванні, оцінці природних явищ і повинна стати так званою універсальною мовою [22, с. 62; 23].

Метод герменевтики в дослідженні змісту та особливостей конфлікту інтересів використовувався в роботі при дослідженні антикорупційного законодавства, яким встановлено явище конфлікту інтересів та його підвидів – потенційного та реального конфлікту інтересів, а також адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів. Для розкриття змісту адміністративної відповідальності за невжиття заходів щодо конфлікту інтересів також використовувався метод юридичної герменевтики. За його допомогою аргументувалося, що на сьогодні окремі діяння пов'язані з конфліктом інтересів, є безкарними. Саме тому запропоновано закріпити адміністративну відповідальність за: корупційний лобізм; корупційний протекціонізм; непотизм (кумівство, заступництво родичам); корупцію за кордоном при укладанні зовнішньоекономічних контрактів; таємні внески на політичні цілі; перехід державних і посадових осіб (відразу після відставки) на посади президентів підгодованих банків і корпорацій. Автором детально тлумачаться норми про подарунки посадовим особам юридичних осіб публічного права. Доводиться, що обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями є особливим різновидом спеціального обмеження, яке завдяки поєднанню загальних ознак, притаманних обмеженню взагалі, та особливих ознак (наявність певного майнового аспекту у будь-якій зовнішній

формі прояву), є дієвим засобом запобігання вчиненню правопорушень, пов’язаних із корупцією, удосконалення правових засад використання ресурсу якого дозволить досягти ефективних результатів у зазначеній сфері правозастосування [24, с. 167].

**Антропологічний метод** виходить з обумовленості управління персоналом соціальними факторами, природою людини як родової істоти, що має основні потреби в їжі, одязі, безпеці, волі. Він базується на загальному розумінні антропології – науки про походження й еволюцію людини, утворення людських рас і про нормальні варіації фізичної будови людини. Антропологія досліджує взаємовідносини між людиною і суспільством, суспільством і владою, людиною і людиною; ставить на порядок денний розробку таких категоріальних форм мислення, як природа людини і її ставлення до навколишнього світу, природи і самої себе, онтологічних засад управління як органу пізнання і перетворення світу. Антропологія акцентує увагу на біологічній і культурній диференціації різних груп людей; на тих інтегративних рисах, які дозволяють уявляти людство як єдиний соціальний організм [25]. Цей метод дослідження використовувався при дослідженні поведінки посадової особи юридичної особи публічного права, діяльність якої регламентована законом України «Про запобігання корупції» та «Загальними правилами етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» щодо повідомлення про існування конфлікту інтересів. Доводиться, що небажання конфлікту інтересів повинно бути закладено в підсвідомості особи, продиктоване прагненням зберегти своє соціальне становище та престижність займаної посади; особа повинна самостійно попереджати виникнення конфлікту інтересів та дотримуватися у своїй діяльності етичних принципів та принципів перебування на публічній службі; чим вищий рівень мотивації особи, тим менший рівень виникнення ризику конфлікту інтересів.

**Синергетика як метод пізнання**, що набув осмислення на філософському рівні, пропонує принципово нові підходи до пізнання

дійсності. Від застосування синергетики вчені вправі очікувати істотного позитивного ефекту у вигляді нових наукових теорій у різних галузях людського знання, що мають пояснити механізм виникнення й розвитку різноманітних явищ у матеріальному світі й світі ідей. Саме синергетика здатна запропонувати нові відповіді на «споконвічні» питання філософії про взаємозв'язок матеріального та ідеального, причини виникнення і форми існування матерії, єдність природи мікро-, макро- і мегасвіту, механізми виникнення життя й розуму, межі пізнання та напрямки розвитку соціуму тощо. Істотна відмінність синергетики від інших традиційних методів наукового пізнання полягає в тому, що вона, вивчаючи складні системні утворення, досліджує при цьому не сутність складових частин (елементів) цих систем (що є змістом «класичного» наукового аналізу), а насамперед характер системних зв'язків між цими елементами. Синергетичний підхід дозволяє по-новому поглянути на питання подолання та усунення протиріч у нормативних й інших правових актах [26, с. 9].

Завдяки цьому методу було здійснено аналіз національного законодавства, яким регламентовано порядок та процедуру урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, було аргументовано, що важливими та поширеними заходами протидії конфліктів інтересу є: обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад); декларування особистих доходів; декларування сімейних доходів; декларування особистого майна; декларування сімейного майна; декларування подарунків; декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями; декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень; безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації; публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень); обмеження та контроль за подарунками та іншими формами пільг; обмеження та контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній

компанії); дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення може спричинити конфлікт [176, с. 12–13].

Також у роботі використовувалися загальнонаукові методи: аналізу і синтезу, індукції та дедукції, структуралізму, конкретизації, абстрагування, системного аналізу, класифікації тощо.

**Аналіз** (від грец. – розклад, рос. *анализ*, англ. *analysis*, нім. *Analyse*) — розчленування предмета пізнання, абстрагування його окремих сторін. Метод дослідження, який включає вивчення предмета за допомогою мисленого або практичного розчленування його на складові (частини об’єкта, його ознаки, властивості, відношення). Кожна з виділених частин аналізується окремо у межах єдиного цілого. Протилежне – синтез[12].

Метод аналізу використовувався при досліджені змісту адміністративної відповідальності та дисциплінарної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та санкцій за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, стадій адміністративного провадження, пов’язаного з порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Доводиться необхідність встановлення дисциплінарної відповідальності народних депутатів за невжиття заходів щодо конфлікту інтересів, яку необхідно передбачити в Законі України «Про статус народного депутата». Органи (посадові особи), уповноважені накладати адміністративні стягнення, можуть замість накладення адміністративного стягнення передавати матеріали справи до Верховної Ради України з проханням про притягнення народного депутата до дисциплінарної відповідальності у вигляді фінансової відповідальності.

**Синтез** (від грец. – поєднання, з’єднання, складання) – поєднання абстрагованих сторін предмета і відображення його як конкретної цілісності; метод вивчення об’єкта в його цілісності, у єдиному і взаємному зв’язку його частин. У процесі наукових досліджень синтез пов’язаний з аналізом,

оскільки дає змогу поєднати частини предмета, розчленованого у процесі аналізу, встановити їх зв’язок і пізнати предмет як єдине ціле. Уточнення логічної форми (будови, структури) міркування засобами формальної логіки. Синонім наукового дослідження взагалі [12]. Цей метод було використано при дослідженні стадій адміністративного провадження, пов’язаних із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Зазначено, що першою стадією є *початок справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів*. Вона складається з таких етапів:

– інформування про реальний конфлікт інтересу або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– порушення справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– реєстрація матеріалів по справі про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Другою стадією є *розслідування справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів*. Вона складається з таких етапів:

– фіксація реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– з’ясування причин і обставин реального конфлікту інтересів чи вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– виявлення винних щодо реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– процесуальне оформлення справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– направлення матеріалів справи за підвідомчістю про реальний конфлікт інтересів чи вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– підготовка справи до розгляду та слухання справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Третьою стадією є *розгляд справи та прийняття рішення у справі про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та винесення постанови*. Вона складається з таких етапів:

– розгляд зібраних матеріалів про обставини справи про реальний конфлікт інтересів чи вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– прийняття рішення щодо матеріалів про обставини справи про реальний конфлікт інтересів чи вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– прийняття постанови по суті справи;

– доведення змісту цієї постанови до відома правопорушника.

Четвертою стадією є *виконання рішення про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та реалізація постанови*. Вона складається з таких етапів:

– звернення постанови до виконання;

– безпосереднє виконання постанови щодо притягнення до відповідальності порушника [27].

**Індукція** – це процес судження, котрий досягає висновку, що при наявному стані знань є напевно істинним, але не гарантує його. Індуктивний висновок може бути спростований або узагальнений при наявності додаткових фактів. Інакше, індукція полягає у формулюванні закону, на основі обмеженого обсягу спостережень, подій, що повторюються. Індукція оперує набором неповних фактів та на їх основі робить висновок, який напевно слідує, не даючи жодних гарантій щодо його істинності.

Незважаючи на це, індукція дає можливість набувати нових знань, котрі не є очевидними при розгляді вихідних тверджень [28].

Метод індукції використано при розробленні напрямків удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах та адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Аргументовано, що адміністративно-правовими засобами запобігання конфлікту інтересів є сукупність заходів та способів, які застосовують у своїй діяльності уповноважені суб’єкти з метою створення умов, за яких мінімізується ймовірність виникнення конфлікту інтересів. Стверджується, що на рівень запобігання та врегулювання конфлікту інтересів впливає: 1) рівень економічного розвитку даних країн; 2) боязнь бути притягненим до юридичної відповідальності за вчинення даних корупційних діянь; 3) рівень правової свідомості та правової культури населення та суб’єктів декларування; 4) дієва система нормативно-правових актів, якими урегульовують конфлікт інтересів.

**Аналогія** (грец. – відповідність) – подібність, схожість загалом відмінних предметів, явищ за певними властивостями, ознаками або відношеннями. Аналогія в логіці – умовивід, у якому від схожості предметів за одними ознаками робиться висновок про можливу схожість цих предметів за іншими ознаками. В умовиводах за аналогією знання, набуте при розгляді якогось об’єкта (моделі), переноситься на інший, менш доступний для дослідження, менш наочний. Умовиводи за аналогією щодо конкретних об'єктів є гіпотетичними – правильність їх виявляється подальшим дослідженням і перевіркою. У сучасній науці розвиненою галуззю застосування аналогії є так звана теорія подібності, що використовується при моделюванні [12].

Метод аналогії використано при здійснені компаративного аналізу регулювання конфлікту інтересів. Встановлено, що позитивним досвідом є розвиток та підтримка участі громадських інституцій в публічному

управлінні. Основними завданнями цих неурядових організацій є здійснення моніторингу, корупційна освіта, проведення аналізу та експертизи, боротьба з клієнтелізмом, а також підтримка позитивних кроків у сфері боротьби з корупцією. Аргументовано, що ефективним досвідом, якій необхідно запровадити в Україні є індивідуальний (винятковий) державний трудовий контракт, що передбачає повну заборону для державних службовців займатися будь-якою як приватною оплачуваною, так і неоплачуваною діяльністю.

**Абстрагування** (від лат. abstrahere – відволікати) – метод відволікання, який дає змогу переходити від конкретних питань до загальних понять і законів розвитку. Він застосовується в економічних дослідженнях для перспективного планування, коли на основі вивчення роботи підприємств за минулий період прогнозується розвиток галузі або регіону на майбутній період. Суворо структурована методологія для створення і підтвердження фізичного, математичного або логічного представлення системи, об’єкта, явища або процесу [12]. Зазначений метод дав можливість обґрунтувати необхідність прийняття Закону України «Про Президента України», яким має бути запроваджений інститут юридичної відповідальності глави держави, який би відповідав конституційному принципу рівності всіх перед законом і судом, та визначені правові межі його імунітету, а також Закону України «Про лобізм», у якому обов’язково слід передбачити систему обліку лобістів.

**Конкретизація** (від лат. concretus – густий, твердий) – метод дослідження предметів у всій різнобічності їх, у якісній багатосторонності реального існування на відміну від абстрактного вивчення предметів. При цьому досліджується стан предметів у зв’язку з певними умовами їх існування та історичного розвитку [12].

Метод конкретизації було використано при дослідженні повноважень народних депутатів України та особливостей їх відповідальності за неповідомлення ними про наявний конфлікт інтересів. Наразі законодавством чітко не визначена відповідальність народних депутатів

України за задоволення ними приватного інтересу та інтересу третіх осіб завдяки виконанню ними депутатських повноважень, саме тому запропоновано: по-перше, прийняти Кодекс поведінки народних депутатів, у якому закріпити принципи діяльності народного депутата, обов'язки щодо реєстрації приватних інтересів та активів, заборонити не голосувати народному депутату у разі присутності його у залі Верховної Ради України, встановити дисциплінарну відповідальність за неповідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів та відмову задекларувати відповідні інтереси та активи; по-друге, запровадити Реєстр приватних інтересів народних депутатів та закріпити відповідального за ведення даного реєстру; по-третє, виробити дієві механізми протидії лобіюванню інтересів окремих фінансових груп.

**Системний аналіз** – вивчення об'єкта дослідження як сукупності елементів, що утворюють систему. У наукових дослідженнях він передбачає оцінку поведінки об'єкта як системи з усіма факторами, які впливають на його функціонування. Цей метод широко застосовується в наукових дослідженнях при комплексному вивченні діяльності виробничих об'єднань і галузі загалом, визначенні пропорцій розвитку галузей економіки тощо [12].

Метод системного аналізу дав можливість виокремити напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах та дослідити особливості запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, та запропонувати ефективні механізми виконання окремих видів обмежень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які до них прирівняні.

## 1.2. Історіографія дослідження та правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічної адміністрації

Аналіз теоретичних положень та практики нормативно-правового регулювання дає можливість оцінити позитивні якості сучасної системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зрозуміти витоки та тенденції цього явища в сучасному державно-правовому житті, простежити взаємозв'язки відповідних концепцій та поглядів у часовому та просторовому вимірі. Ознайомлення з історією та станом дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічної адміністрації, виділення відповідних хронологічних етапів допомагає адекватно реагувати на вимоги сьогодення. При дослідженні різноманітних поглядів та вчень, норм права враховується досвід попередників і здійснюється спроба їх удосконалення з метою запобігання конфліктам інтересів у публічно-правових відносинах.

З огляду на стан сучасних здобутків фахівців у сфері протидії корупції зазначимо, що в юридичній літературі приділено недостатньо уваги історіографії дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічної адміністрації. Основний акцент у цих дослідження робиться на протидії корупції як більш загальному та історично глибшому явищі, ніж конфлікт інтересів. При цьому періодизацію такої протидії як правило «прив'язують» до появи, зміни того чи того законодавчого акту, спрямованого на протидію цьому явищу, або до появи або зміни державних утворень.

Так, В. В. Іванцов це питання висвітлює з позиції існування державно-правових утворень і виділяє: 1) період Київської Русі та Речі Посполитої, коли починає формуватися усвідомлення корупції як негативного явища; законодавче регулювання протидії є формальним та епізодичним; 2) період існування Російської імперії – поява перших нормативно-правових актів, норми яких були спрямовані на протидію хабарництву. Участь громадськості

зводиться до банального доносу на корупціонера; 3) період існування СРСР представлено поетапно, оскільки у той час запобігання корупції мало досить формальний характер та скоріше нагадувало «полювання на відьом». Єдиним покаранням за хабарництво була смертна кара. Участь громадськості у запобіганні корупції – мінімальна; 4) період існування незалежної держави України, який у свою чергу можна поділити на чотири підетапи, що характеризують бурний розвиток антикорупційного законодавства [29, с. 37–38].

Схожу позицію демонструє Н. В. Чопик, яка еволюцію механізму забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції в Україні поділяє на такі етапи: 1) етап часів Київської Русі; 2) етап часів Литовсько-Руської держави та Речі Посполитої; 3) етап часів Козацької держави; 4) етап часів Російської імперії; 5) етап часів української національно-визвольної боротьби 1917–1921 рр.; 6) етап Радянської України; 7) етап формування системи забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції в незалежній України 24 серпня 1991 року – 22 лютого 2014 р.; 8) новітній етап розвитку системи забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції (після перемоги Революції Гідності 22 лютого 2014 року) [30, с. 6–7].

Пов’язує із історичними періодами розвитку державних утворень адміністративно-правове забезпечення протидії корупції В. І. Литвиненко: 1) виникнення і становлення корупції у світі та протидія їй: 1.1) період до н.е.; 1.2) до IX ст. н.е.; 1.3) з IX до XIV ст.; 2) адміністративно-правове забезпечення протидії корупції на території українських земель: 2.1) у складі Російської та Австро-угорської імперій (XVI ст. – 1918 р.); 2.2) період радянської влади (1918–1991 рр.); 3) адміністративно-правове забезпечення протидії корупції в незалежній Україні: 3.1) період проголошення незалежності (1991–1995 рр.); 3.2) становлення незалежності: початковий етап (1995–1998 рр.); кризовий етап (1998–2000 рр.); посткризовий (стан ствердження національного курсу) (2000–2004 рр.); 3.3) ствердження України

як незалежної, самостійної правової держави (2004–2014 рр.); новітній (2014 р. – до сьогодні) [31, с. 62–63, 74–54].

О. О. Гейц виділяє більш глобальні етапи ґенези інституту публічно-правового механізму протидії корупції: 1) походження, виникнення та формування передумов (від VIII ст. до н. е. – IV ст. н. е. до 24.08.1991. Північне Причорномор'я території сучасної України – УРСР); 2) становлення та сучасний розвиток (з 24.08.1991 по теперішній час. УРСР – Україна), які ґрунтуються на категоріях лінійного історичного часу – до та після здобуття незалежності Україною [32, с. 66].

Нормотворення у сфері протидії корупції стали підставами для періодизації в дослідженні К. В. Берднікової, яка розвиток адміністративно-деліктного законодавства новітнього часу поділила на п'ять періодів, а саме: 1917 р. – встановлення адміністративного арешту (декрет НКЮ РРФСР); 1918 р. – декрет РНК РРФСР «Про революційний трибунал»; 1927 р. – прийняття Адміністративного кодексу УРСР; 1980 р. – прийняття Основ законодавства СРСР про адміністративні правопорушення; 1984 р. – прийняття КУпАП (чинний) [33, с. 16–41, 76–79].

Такі ж підстави враховував і С. А. Задорожний, який виокремив і схарактеризував п'ять етапів становлення й розвитку нормативно-правової бази запобігання та протидії корупції: 1) початково-перехідний (1991–1995 рр., до прийняття першого Закону України «Про боротьбу з корупцією»), коли молодій незалежній Україні довелося розпочинати трансформаційні перетворення на застарілій нормативно-правовій базі Української РСР, антикорупційні положення якої вже зовсім не відповідали новим соціально-політичним умовам, новим державно-владним відносинам.); 2) накопичувально-адаптаційний (1995–2006 рр.), коли український парламент поступово, хоча й хаотично, напрацьовував відповідну законодавчу базу, прийняв перші важливі в антикорупційному аспекті закони та ратифікував більшість міжнародних нормативних актів щодо боротьби з корупцією; 3) імітаційний (2006 р. – початок 2014 р.), коли в результаті

глибинних соціально-політичних потрясінь та революційних подій першого Майдану та скорого реваншу Партії регіонів боротьба з корупцією на загальнодержавному рівні досить швидко набрала обрисів імітації; 4) пост-майданний (2014 р. – перша половина 2016 р.), коли на хвилі перемоги Революції гідності проблема боротьби з корупцією вийшла на передній план політичного порядку денного, активно почали прийматися антикорупційні нормативно-правові акти й одночасно загальний рівень корупції в державі почав знову зростати; 5) системний (від середини 2016 р.), коли було фактично прийнято всі нормотворчі рекомендації Ради Європи, створено спеціалізовані антикорупційні органи, запроваджено електронне декларування [34, с. 10].

Зважаючи на предмет дослідження, слід згадати дослідження С. В. Рівчаченка на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції», який історію дослідження запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у вітчизняній юридичній науці та його нормативного закріплення у законодавстві України розділив на чотири етапи: перший етап – 1991–1994 рр., другий етап – 1995–2008 рр.. третій етап – 2009–2013 рр.. четвертий етап – 2014 р. – до теперішнього часу [35, с. 37].

З цього приводу слід зауважити: 1) періодизація, запропонована автором, безпосередньо пов’язана із прийняттям спеціальних законів про протидію корупції (1995, 2009 та 2014 рр.), тоді як правове регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як самостійний правовий інститут брало свої правові витоки з інших нормативно-правових актів і лише згодом увійшло до антикорупційних законів; 2) з методологічної точки зору недоцільно та неправильно здійснювати ідентичну періодизацію запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, охоплюючи при цьому як дослідження у вітчизняній юридичній науці, так і його нормативного закріплення у законодавстві, оскільки закон і наука не розвиваються паралельно. Юридична наука повинна йти попереду закону, а не слідом за ним, хоча це нерідко трапляється в нашому правовому житті. Тут діє

звичайна логіка: закон не може і не повинен бути результатом проведення експерименту по створенню нових норм права, необхідних суспільству з метою виявлення його реакції, а Верховна Рада України – юридичної лабораторією по проведенню таких експериментів.

З урахуванням викладеного історію правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації доцільно розділити на такі етапи: перший етап –1991–1997 рр., другий етап – 1998–2008 рр., третій етап – 2009–2012 рр.. четвертий етап – 2012–2014 рр., п'ятий етап – з 2015 р. до теперішнього часу.

Проаналізуємо кожен з цих етапів більш детально.

Для **першого етапу** (1991–1997 рр.) характерною була відсутність нормативно-правових актів, безпосередньо присвячених запобіганню та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з недостатнім загальним законодавчим регулюванням, яке переважно було спрямоване на протидію корупційним злочинам [36, 156].

До 1995 р. у нормативно-правових актах України корупція ототожнювалась із хабарництвом і охоплювалась чотирма складами відповідних злочинів, передбачених статтями 168-171 Кримінального кодексу України від 28 грудня 1960 року [ 37 ] (одержання хабара, посередництво в хабарництві, дача хабара та його провокація). Така практика дійшла до нас із радянських часів, коли влада протягом багатьох років офіційно не визнавала явища корупції в системі державної служби. Термін «корупція» в офіційних документах не вживався, проте з самого початку свого існування радянська влада вживала заходів протидії корупції. Підтвердженням цьому є Декрет Ради Народних Комісарів Української РСР від 08 травня 1918 р. «Про хабарництво». У ньому були закріплені положення щодо поширення кримінальної відповідальності на всіх учасників корупційних відносин (осіб, які перебувають на державній або громадській службі, хабародавців, підбурювачів, пособників й усіх інших, хто мав відношення до підкупу службовців). В. І. Ленін свого часу назвав хабар

«третім ворогом». Він зазначав: «Якщо є таке явище, як хабар, якщо це можливо, то не йдеться про політику. Тут ще немає навіть вступу до політики, тут не можна здійснювати політику, тому що всі заходи залишаться висіти у повітрі і не приведуть ні до яких результатів. Гірше буде від закону, якщо практично він буде застосовуватися в умовах допустимості та поширеності хабара» [38, с. 174].

Прийняття 05 жовтня 1995 року Закону України «Про боротьбу з корупцією» [39] стало першим законодавчим кроком розширення змісту та розуміння корупції, яка почала визначатися як діяльність службовців (поки що тільки державних органів), спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень з метою одержання як матеріальних, так і нематеріальних благ. Також ст. 5 Закону встановлюються спеціальні обмеження, спрямовані на попередження корупції, що мали виключити вплив корисливого мотиву на виконання службових повноважень. Зокрема, державним службовцям заборонялось з використанням своїх повноважень сприяти громадянам у здійсненні підприємницької діяльності, в отриманні різних пільг з метою незаконного одержання за це матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг; займатися підприємництвом та іншою діяльністю (крім наукової, викладацької, творчої діяльності та медичної практики); входити до складу правління чи інших виконавчих органів приватних підприємств та деякі інші.

Цей Закон став запізнілою реакцією держави на процеси, що почали відбуватися в країні: з одного боку, посилення державного регулювання нових економічних процесів (що прийшли на зміну командно-адміністративній (плановій) системі економіки) і, відповідно, повноважень чиновників; з іншого – роздержавлення (приватизація) і народження приватного сектору економіки в особі підприємців, які в боротьбі за розширення економічних можливостей вдавалися вже не до епізодичного «впливу» на окремих дрібних державних службовців, а до прямого

підпорядкування діяльності публічної адміністрації справі захисту своїх комерційних інтересів.

Із прийняттям закону «Про боротьбу з корупцією» і початком його активного застосування активізувалися наукові пошуки, присвячені розширенню науково-теоретичних та практичних засад запобігання та протидії корупції. Як слушно зазначає М. І. Мельник, «належне наукове забезпечення, яке передбачає організацію наукових досліджень з проблем запобігання та протидії корупції, приведення їх до певної системи, розроблення нових пропозицій, наукових методик і рекомендацій з цих питань, раціональне їх запровадження у практику, прогнозування та науковий аналіз ефективності застосування форм і засобів боротьби з корупцією, а також моральне і матеріальне заохочення авторів цих досліджень є необхідною умовою підвищення ефективності цієї діяльності» [40, с. 22]. До речі, саме цей учений у 2002 р. став автором першої у вітчизняній юридичній науці дисертації, присвяченій проблемам боротьби з корупцією. У ній було здійснено комплексне дослідження кримінологічних та кримінально-правових проблем протидії корупції, з'ясовано соціальну сутність, правову природу та негативні наслідки корупції, сформульовано поняття корупції та корупційних правопорушень, охарактеризовано їхні види, визначено ознаки та систему корупційних злочинів, сформульовано низку пропозицій кримінологічного та кримінально-правового характеру щодо вдосконалення антикорупційного законодавства та антикорупційної діяльності [41, с. 25–26].

Початок **другого етапу** (1998–2008 рр.) доцільно пов'язати з першим нормативно-правовим закріпленням терміну «конфлікт інтересів» в національному законодавстві, а саме в Положенні про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України, затвердженому Постановою Національного банку України № 114 від 20 березня 1998 року. У ньому такий конфлікт визначався як «будь-який вид стосунків, який не відповідає інтересам банку або може перешкоджати об'єктивному

виконанню обов'язків відповідальної особи» [42]. Згодом термін «конфлікт інтересів» був використаний у Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби України № 58 від 23 жовтня 2000 року. Документ став узагальненням стандартів поведінки та доброчесності державних службовців і надавав розширене тлумачення конфлікту інтересів, що «випливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків» [ 43 ]. На жаль, зазначені правові акти обмежилися тільки визначенням конфлікту інтересів, не розкривали його сутності, видів, змісту приватного інтересу тощо, проте стали підґрунтям для його подальшого використання на законодавчому рівні. Так, у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» від 01.07.2001 року [44] визначення конфлікту інтересів не містилося, але розкривався зміст ситуацій, з якими він пов'язується. Зокрема, службовець фінансової установи не мав права брати участь у підготовці та прийнятті рішення щодо прийняття фінансовою установою будь-якого зобов'язання на його користь, а також на користь установи або підприємства, в якому він, його близькі родичі або підприємство, яким вони володіють, мають діловий інтерес. Аудитори могли проводити лише ті аудиторські перевірки фінансових установ, які не мають взаємовідносин щодо права власності, заборгованості або іншого конфлікту інтересів з фінансовою установою, що перевіряється. Законодавець пішов далі й випередив сучасне антикорупційне законодавство, запровадивши у цьому Законі обов'язок кандидата на посаду тимчасового адміністратора декларувати свої приватні інтереси щодо: заборгованості перед фінансовою установою, трудових відносин з нею або володіння майновими правами фінансової установи; відносин за попередні п'ять років з будь-якою фінансовою установою, що є її пов'язаною особою; невиконання будь-яких

зобов’язань щодо будь-якого банку або фінансової установи за останні п’ять років; інших інтересів, що можуть зашкодити неупередженому виконанню функцій тимчасового адміністратора; відсутності конфлікту інтересів з Уповноваженим органом (ст. 47 Закону). Також запроваджувався порядок повідомлення про конфлікт інтересів, а також варіанти його врегулювання. Таким чином, саме у цей період відбулася перша спроба законодавчого регулювання конфлікту інтересів, хоча й не всієї сфери публічно-правових службових відносин, а лише її невеликої частини, яка, у свою чергу, стала основою для подальшого розвитку нормативно-правового регулювання у цьому напрямку.

Поруч із першими кроками нормотворців у бік закріплення конфлікту інтересів як окремого правового інституту, наука рухалась у напрямі дослідження протидії корупції як більш глобального явища.

Окрім згаданого вище дисертаційного дослідження, що припадає на цей період, значущою є робота А. Трад аль-Фаїза «Відповідальність за хабарництво за кримінальним законодавством Йорданії і України (порівняльно-правове дослідження)», захищена в Україні, яка також присвячена кримінальній відповідальності за корупційні діяння. У зіставному дослідженні законодавства і судової практики Йорданії та України знайшли відображення: загальна характеристика службових злочинів, особливо хабарництва; співвідношення хабарництва з корупцією в єдиному ланцюгу таких корупційних діянь, як підкуп, хабар, хабарництво, корупція; питання кримінальної відповідальності за хабарництво; його види, об’єктивні і суб’єктивні ознаки; спеціальні проблеми хабарництва (співучасть, повторність, покарання) [45, с. 16].

Після представників кримінально-правової науки питання правового регулювання протидії корупції почали розглядати науковці адміністративно-правової галузі, які в той час все частіше обґрунтовували необхідність переходу до публічно-сервісного розуміння призначення адміністративного права. У 2005 році за результатами фундаментального дослідження взаємодії

суб'єктів боротьби з корупцією вченим-адміністративістом Д. Г. Забродою була написана дисертація «Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект)». У ній були досліджені адміністративно-правові аспекти взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, сутність корупції як об'єкта впливу правоохоронної системи, було сформульовано поняття взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією, розкрито його зміст та з'ясовані форми, види та принципи спільної діяльності у цій сфері, запропоновано класифікацію суб'єктів боротьби з корупцією та проаналізовано специфіку їх антикорупційних повноважень та проблеми розмежування компетенції між цими органами [46, с. 17].

Дисертація С. С. Рогульського «Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні» (2005 р.) присвячена дослідженню адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією в Україні, а також визначенню поняття корупції; корупційних діянь як адміністративних правопорушень, їхніх особливостей, причин і умов поширення. У розглядались питання предмета і метода регулювання адміністративно-правових відносин, що складаються в процесі боротьби з корупцією; досліджувалось чинне законодавство України у сфері боротьби з корупцією, співвідношення таких понять, як корупція, корупційне діяння, корупційне правопорушення, службовий злочин та державний службовець, посадова особа. Також С. С. Рогульський розкрив зміст адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією, докладно розглянувши теоретичні засади поняття та застосування адміністративно-правових заходів боротьби з корупцією, їхні особливості та здійснив класифікацію заходів адміністративного примусу в боротьбі з корупцією [47, с. 19].

Незважаючи на адміністративно-правовий аспект дослідження Р. М. Тучака на тему «Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією», воно, відповідно до тенденції яка складалася у цей період, була присвячене корупції. У цій дисертації розглядалися актуальні питання сутності та змісту поняття корупції, історичного становлення цього

негативного явища та його аспектів; на основі аналізу національного законодавства визначалися напрями державної політики в досліджуваній сфері; вивчався міжнародний досвід з метою з'ясування можливості його використання в Україні.

У роботі також обґрунтовано необхідність наукового дослідження компетенції органів, уповноважених вести боротьбу з корупцією, та порядку і форм їхньої діяльності. Було встановлено, що чітка класифікація суб'єктів боротьби з корупцією з урахуванням виконуваних ними завдань може допомогти в подальшому розподілі конкретних повноважень для кожного суб'єкта з метою підвищення якості їх взаємодії та роботи в різних сферах суспільних відносин [48].

В дисертації докладно проаналізовано питання попередження та припинення корупційних діянь. Основою антикорупційної діяльності державних органів усіх рівнів має бути виховання громадян України в дусі нетерпимості до проявів корупції. Підтвердженням кримінально-правового розуміння протидії корупції засобами адміністративного права є, зокрема, висновки автора щодо пріоритетних завдань органів внутрішніх справ щодо боротьби з корупцією такі, як: 1) викриття та знешкодження організованих злочинних угруповань з корумпованими зв'язками, які діють на стратегічно важливих підприємствах, чи таких, які є монополістами на загальнодержавному чи регіональному рівні; 2) посилення роботи щодо виявлення та попередження зловживань у сфері службової діяльності, насамперед злочинів, пов'язаних з хабарництвом в органах влади та управління, закладах освіти та охорони здоров'я; 3) руйнування економічних основ діяльності організованих злочинних угруповань із корумпованими зв'язками; 4) посилення співробітництва з іншими державними органами та міжнародними організаціями у сфері боротьби з проявами корупції транснаціонального масштабу; 5) попередження та припинення фактів вчинення корупційних правопорушень працівниками органів внутрішніх справ [48, с. 19].

Однією з перших робіт, у якій було приділено окрему увагу конфліктам інтересів, є дисертаційне дослідження О. В. Ткаченка на тему «Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ» (2008 р.). У ній автор звертає увагу на те, що деякі країни мають закони, які певною мірою зобов'язують службовців до виконання приписів етичних кодексів, які містять поняття «конфлікт інтересів». Явище конфлікту інтересів не слід ототожнювати з корупцією, але, на думку автора, його неадекватне розв'язання між приватними інтересами та інтересами служби може породжувати корупцію. З цього приводу автор вважає таким, що заслуговує на увагу досвід Литовської Республіки, де законом «Про узгодження суспільних та приватних інтересів на державній службі» визначено порядок, за яким державні службовці, у тому числі й співробітники правоохоронних органів, при виконанні обов'язків, покладених на них державою, повинні віддавати перевагу інтересам держави. Поняття «конфлікт інтересів» автор розуміє як ситуацію, у якій інтереси професійної діяльності державного службовця пов'язані з його особистими інтересами. Шляхом розв'язання конфлікту інтересів на державній службі, на його думку, є повідомлення службовцем керівництва установи щодо наявності у службовій діяльності взаємопов'язаного приватного та службового інтересів та відсторонення від виконання відповідного службового завдання [49, с. 8].

Як бачимо, розвиток правового забезпечення та наукової думки щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів відбувався по-різному. Водночас такі конфлікти поступово почали привертати увагу науковців.

На **третьому етапі** (2009–2011 рр.) була проведена перша суттєва реформа законодавства у сфері запобігання корупції. Важливим моментом, на нашу думку, стало законодавче закріплення поняття конфлікту інтересів, встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, і, як наслідок, – активізація

наукових пошуків у цій сфері. При цьому законодавче забезпечення відбувалося у такій послідовності.

Прийняття першого пакету антикорупційних законів («Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року, «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень» від 11 червня 2009 року [50], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» від 11 червня 2009 року [51]) стало наслідком приєднання нашої держави до низки міжнародних договорів антикорупційного спрямування: Кримінальної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією, яка набрала чинності для України 01 березня 2010 року [52], Цивільної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією, яка набрала чинності 01 січня 2006 року [53], Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, яка набрала чинності для України 01 січня 2010 року [54]. У ч. 4 ст. 7 Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції зазначається, що 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 [55]. У ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 року з'являється визначення поняття «конфлікт», під яким розуміють реальні або такі, що видаються реальними, протиріччя між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [56] У ст. 12 Закону з багатообіцяючою назвою «Врегулювання конфлікту інтересів» містилося лише дві норми: по-перше, особи, зазначені в пунктах 1–2 ч. 1 ст. 2 цього Закону, зобов'язані вжити заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів і, по-друге, закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування,

порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов’язаних з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів [57; 58]. Таким чином, незважаючи на те, що законодавче визначення конфлікту охоплювало лише ситуації потенційного конфлікту (наявність приватного інтересу, що може вплинути на об’єктивність прийняття рішень), а порядок врегулювання конфліктів мав банкетний характер (по суті, процедура врегулювання конфліктів інтересів віддавалася на відкуп спеціальним законам), відповідні норми стали відправною точкою в побудові національної системи правового регулювання заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Вагомим внеском цього Закону до чинної системи запобігання конфлікту інтересів стало розширення кола осіб, на яких поширювались такі вимоги. Ними стали не тільки особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування, але й особи, які прирівнювалися до них: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; б) члени окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій; в) керівники громадських організацій, які частково фінансуються з державного чи місцевого бюджету; г) помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; ґ) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники чи члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді, а також у встановлених законом випадках інші особи); д) посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі іноземної держави, а також інші

особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства); е) посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені) [29].

Загалом слід звернути увагу на несистемний підхід законодавця до реформи сфери протидії корупції, оскільки, незважаючи на встановлені заборони та обмеження, санкціями такі норми не підкріплювалися, зокрема, не передбачалося внесення змін та доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення, що стосувалися б встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Як зазначають фахівці, пакет антикорупційних законів України 2009 р. в експертному середовищі одразу після його прийняття був жорстко розкритикований. Головною причиною критики було те, що законодавець не імплементував положення Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, Цивільної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти корупції, а фактично копіював їх у згадані три закони України, зовсім не враховуючи особливості вітчизняної правової системи. Саме через цю критику введення в дію цих законів постійно переносилось [35, с. 47–48]. Як наслідок 21 грудня 2010 р. був ухвалений Закон України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції» [ 59 ], відповідно до якого цей пакет законів був визнаний таким, що втратив чинність. Тож, ці закони проіснували лише чотири дні.

Наступний пакет законів у сфері запобігання корупції був прийнятий 07 квітня 2011 р. і складався з двох нормативно-правових актів: Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» та Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення», у яких міжнародні правові зобов'язання у сфері протидії корупції були більш адаптовані до українських

реалій, містили низку новел, у тому числі спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах.

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07 квітня 2011 р. у першій редакції особливо нічим не відрізнявся від попереднього – містив визначення конфлікту інтересів, а також передбачав обов'язок відповідних осіб уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. Водночас п. 2 ч. 1 ст. 14 Закону вперше визначив строки повідомлення безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів – невідкладно.

До позитивних моментів третього періоду слід також віднести запровадження Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» змін та доповнень до КУпАП в частині: 1) строків накладення адміністративних стягнень: «Адміністративне стягнення за вчинення корупційного правопорушення може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його вчинення»; 2) встановлення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів, а саме: «Неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу від десяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян» [60].

Зазначимо, що до кардинальних змін у системі заходів запобігання конфлікту інтересів ці закони не призвели. «Зазначена незбалансованість норм двох законів України: відсутність детального нормативно-правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції та наявність суворих санкцій за неповідомлення особою безпосереднього керівника у випадках, передбачених законом, про наявність конфлікту інтересів, призводила на практиці до численних фактів порушення прав посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, посадових осіб інших юридичних осіб публічного права, які безпідставно та

досить суперечливо притягалися до адміністративної відповідальності за ст. 172-7 «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів» Кодексу України про адміністративні правопорушення» [35, с. 48].

Незважаючи на законодавче запровадження заходів щодо запобігання конфлікту інтересів, суттєва активність науковців у цьому напряму не спостерігалась, основний акцент робився на заходах протидії корупції. Так, Д. Г. Забродою здійснено систематизацію наукових досліджень з проблем протидії корупції на підставі контент-аналізу назв дисертаційних робіт, у результаті чого фахівець дійшов таких висновків: «У більшості робіт наголошується на протидії корупції, корупційним проявам – 27,1 %; у 15,0 % дисертацій було розглянуто деякі аспекти боротьби з корупцією, корупційними проявами; 14,0 % акцентували увагу на корупції або її видах (наприклад, хабарництві) як явищі; по 6,5 % дисертацій розкривали антикорупційну політику та розслідування корупційних злочинів; у 5,6 % робіт ішлося про окремі питання щодо попередження корупції; деякі аспекти корупції і антикорупційні реформи розглядались у 3,7 % робіт; у 2,8 % розглядалася корупція як феномен; аналіз корупції; корупція як елемент системи; проблеми подолання корупції; відповідальність за вчинення корупційних злочинів – по 1,9 %; нейтралізація корупції; корупція як різновид відносин; антикорупційна функція; антикорупційна концепція; механізм відтворення корупції; корупційна злочинність; корупційна діяльність; моделювання корупції – по 0,9 % робіт» [61, с. 260]. Згадки про конфлікт інтересів були відсутні й у формулюваннях предмета цих досліджень: «У 13,1% дисертацій предметом був механізм протидії корупції; така ж сама кількість дисертацій – 13,1 % – аналізувала чинне законодавство щодо корупційних злочинів / міжнародно-правові акти щодо боротьби з корупцією; корупція як відношення / елемент / явище досліджувалася у 12,1 % робіт; програми антикорупційної боротьби / формування і реалізація антикорупційної політики – у 10,3 %; функціонування корупції / корупційні моделі / динаміка корупційної злочинності / особливості / генезис корупції –

у 7,5 %; боротьба з корупцією – у 4,7 %; виявлення, розкриття і розслідування корупційних злочинів; система відношень, що уражається корупційними деформаціями; характеристика корупційних діянь / види корупційних злочинів – по 2,8 %; заходи попередження та припинення корупції; корупційні взаємодії; корупція в історичному контексті – по 1,9 %; відповідальність за корупційні прояви; закономірності скоєння корупційних злочинів; ставлення населення до корупції; кримінологічна характеристика корупції – по 0,9 %; у 6,5 % авторефератів було важко ідентифікувати предмет дослідження» [61, с. 261–262].

Правовим регулюванням, наближеним до сучасної системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, характеризується **четвертий етап**, який розпочинається у 2013 р. Саме у цьому році 14 травня було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» [62], відповідно до якого до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» вносились такі зміни та доповнення:

– розширювався перелік близьких осіб, почали діяти нові вимоги щодо заборони спільної роботи із ними;

– надавалася нова редакція поняття «конфлікт інтересів» – суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень;

– визначалася обов’язковою тільки письмова форма повідомлення керівника про наявність конфлікту інтересів;

– як захід запобігання конфлікту інтересів встановлювався обов’язок протягом десяти днів після призначення на посаду передати в управління інформацію про належні йому підприємства та корпоративні права (окрім тих, що належать членам його сім’ї);

– повноваження щодо методичного забезпечення діяльності уповноважених підрозділів з питань запобігання, виявлення та урегулювання конфлікту інтересів у діяльності службовців були покладені на центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної служби;

– надавалися повноваження окремим державним органам, іншим інституціям щодо врегулювання конфлікту інтересів в діяльності окремих посадових осіб, суддів, народних депутатів та інших;

– передбачалась спеціальна перевірка декларації на наявність конфлікту інтересів суб'єкта декларування з родинними фінансовими інтересами;

– визначені правила проведення антикорупційної експертизи нормативно-правових актів з метою виявлення в них факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень.

Цим законом вносилися зміни стосовно дотримання вимог конфлікту інтересів під застосування Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» та деяких інших.

**П'ятий етап** (2015 р. – до теперішнього часу) характеризується початком дії встановленої законодавством базової системи адміністрування системи запобігання та врегулюванням конфлікту інтересів. Визначальною для цього періоду датою є 26 квітня 2015 р. Саме в цей день набув чинності Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, в якому питанням конфлікту присвячений окремий розділ V «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», у якому вперше поряд з реальним конфліктом наводиться поняття потенційного конфлікту, приватного інтересу, визначаються алгоритми дій особи, у якої виникає конфлікт, а також осіб, уповноважених на його врегулювання, деталізуються заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфліктів інтересів, особливості їх врегулювання у діяльності окремих категорій осіб та колегіальних органів,

вносяться відповідні зміни у законодавчі акти щодо проходження публічної служби, здійснення трудової діяльності. Саме у цьому році почалась активна реалізація інших законів України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» [63], «Про Національне антикорупційне бюро України» [64], «Про прокуратуру» [65] та ін.

Закон України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» дав оцінку системі запобігання конфлікту інтересів, яка існувала на момент його прийняття (до 2014 р.). У ньому, зокрема, зазначалось, що національне законодавство щодо запобігання конфлікту інтересів містить лише загальні формулювання без встановлення спеціальних законодавчих правил щодо запобігання конфлікту інтересів та його вирішення з урахуванням специфіки сфери регулювання, що важливим аспектом проблеми є відсутність належного інституційного забезпечення виконання правил щодо конфлікту інтересів, що не забезпечено запровадження механізму дотримання норм щодо вирішення конфлікту інтересів шляхом застосування ефективних та стримуючих санкцій [63].

На відміну від попередніх періодів, на цьому етапі відбувається активізація наукових пошуків у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів.

Особливо слід відзначити дисертаційне дослідження й монографію О. Г. Боднарчука «Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України», у якій автор розкрив особливості прояву конфлікту інтересів у службовій діяльності співробітників пенітенціарної системи, визначив труднощі формування системи забезпечення вирішення конфлікту інтересів у цій діяльності, визначив шляхи подолання конфлікту інтересів в органах Державної кримінально-виконавчої служби України. Незважаючи на специфіку цього дослідження, пов’язану з вузькою професійною сферою,

автором схарактеризовано різні підходи до розуміння поняття «конфлікт інтересів»: визначення різних учених, словникові дефініції, визначення, наведені в енциклопедіях, законодавстві, монографіях [66].

Окремо слід згадати дослідження С. В. Рівчаченка на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції»[35], у якому автор проаналізував теоретичні праці, присвячені конфлікту інтересів, навів визначення цього поняття як способу протидії корупції, визначив його ознаки, здійснив класифікаційний розподіл конфліктів інтересів, виявив структурні елементи механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції, принципи та функції такої діяльності, окреслив перспективи розвитку нормативно-правового регулювання у цій сфері.

Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів стала предметом дисертаційного дослідження І. В. Діденко. У роботі досліджено поняття конфлікту інтересів як адміністративного правопорушення, пов’язаного з корупцією, розкрито порядок провадження у відповідних справах про адміністративні порушення, систематизовано адміністративні стягнення за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, здійснено класифікацію та проаналізовано повноваження спеціалізованих інституцій у сфері протидії корупційним правопорушенням. визначено поняття «непотизм», «фаворитизм», «кронізм», «клієнтелізм» і «патронаж», проаналізовано зарубіжний досвід регулювання конфлікту інтересів, розкрито юридичний склад порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо.

Проблеми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів були розкриті також в інших дослідженнях теоретичного, наукового-практичного та методичного характеру, на які ми спиралися в процесі нашого дослідження.

Загалом можна констатувати, що наразі система заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів довела свою необхідність та дієвість, проте це не означає, що ця система протидії конфліктам інтересів є досконалою і має залишатись у незмінному вигляді. На жаль, вона не позбавлена певних огріхів, неточностей, прогалин, тож до її реформування слід підходити виважено, зважаючи на її значний соціально-правовий ефект.

Отже, можна констатувати, що вітчизняна наука збагатилася великим науково-теоретичним і практичним доробком щодо проблем адміністративно-правової протидії корупції у тому числі шляхом: визначення адміністративно-правових засад діяльності окремих суб'єктів владних повноважень щодо протидії цьому явищу; дослідження правових засад взаємодії суб'єктів протидії корупції; адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень, пов'язаних із корупцією; контролю та нагляду у цій сфері тощо. Це свідчить про не абияку актуальність проблем протидії корупції на сучасному етапі розвитку нашої держави, а також про потребу суспільства в подібних дослідженнях, а також ефективному впровадженні їх результатів у чинне законодавство.

Звісно, охопити весь обсяг літератури за темою дослідження в межах даного підрозділу неможливо, тож у ньому було акцентовано увагу лише на тих дослідженнях, що є концептуальними, фундаментальними та дискусійними, містять авторські підходи до вирішення проблем запобігання та врегулювання конфліктам інтересів. Інші позиції фахівців у сфері запобігання та протидії корупції в окремих сферах та напрямках будуть враховані у наступних підрозділах роботи.

Підсумовуючи розгляд історіографії дослідження та правового регулювання досліджуваного нами питання, можна дійти таких висновків:

1) незважаючи на значну кількість робіт, присвячених проблемам адміністративно-протидії корупції, окремим аспектам запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, на монографічному рівні комплексні та системні дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права не здійснювались;

2) поза увагою науковців залишились питання структури конфлікту інтересів, визначення форм повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів, здійснення контролю за результатами застосування заходів самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів;

3) відсутні дослідження порядку запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, зокрема у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, із недотриманням обмежень щодо одержання подарунків, тих, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб;

4) поза увагою залишені особливості процесуального оформлення підстав адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

5) увесь цей комплекс заходів виходить за межі просто заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, оскільки має охоплювати прогнозування, аналіз, планування, вирішення, впровадження, координування, контроль за виконанням, застосування заходів примусу.

Таким чином, можна констатувати, що у вітчизняній юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права. Обраний предмет дослідження є комплексним і актуальним напрямом наукового пошуку, спрямованим на вирішення наукової проблеми протидії конфліктам інтересів засобами адміністративного права за допомогою системних заходів адміністрування конфліктів інтересів.

Історіографію правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації доцільно розділити на такі етапи:

**перший етап** – 1991–1997 рр. – характеризується відсутністю визначення та нормативно-правового забезпечення, спрямованого на регулювання питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, оскільки основний акцент робиться на протидію корупційним злочинам та корупції загалом;

**другий етап** – 1998–2008 рр. – характеризується законодавчим закріпленням терміну «конфлікт інтересів» в підзаконних актах, а згодом і в національному законодавстві, а організацією заходів щодо його попередження, але лише в окремих сферах і галузях приватної, а згодом публічної діяльності;

**третій етап** – 2009–2012 рр. – це період перших спроб законодавця виділити конфлікт інтересів як самостійний захід, спрямований на запобігання корупції, здійснюються перші спроби визначення механізмів його врегулювання; відбувається активізація наукового пошуку в цьому напряму у вигляді окремих завдань комплексних антикорупційних наукових досліджень;

**четвертий етап** – 2012–2014 рр. – характеризується комплексною зміною чинного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в частині запровадження нового визначення конфлікту інтересів, механізмів повідомлення про конфлікт інтересів, врегулювання його в діяльності колегіальних органів тощо;

**п’ятий етап** – з 2015 р. – розпочинається з початком дії Закону України «Про запобігання корупції», який за допомогою спеціально уповноваженого органу у сфері протидії корупції (НАЗК) спряв формуванню комплексної системи заходів, спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, у тому числі осіб-членів

колегіальних органів; у науковій сфері з'являються перші спеціальні дослідження, присвячені цим проблемам.

### 1.3. Публічні правовідносини як сфера виникнення конфлікту інтересів

Суспільні відносини регулюються правом лише тоді, коли є чіткі об'єктивні передумови необхідності такого правового впливу на певні життєві обставини. У суспільстві прийняті норми, яким, на думку держави та самого суспільства, повинна відповідати поведінка людини у певній соціальній ситуації. Тож, має місце принцип «свобода поведінки суб'єкта закінчується там, де починається свобода поведінки іншого». Як слушно зазначає М. І. Матузов, «забороняючи одні дії, дозволяючи інші, заохочуючи треті, встановлюючи відповідальність за порушення своїх розпоряджень, право таким шляхом вказує необхідні суспільно корисні варіанти поведінки суб'єктів, обмежує або розширює сферу їх особистих бажань і прагнень, присікає шкідливу діяльність» [67, с. 183].

М. І. Матузов та О. В. Малько визначають правовідносини як суспільні відносини, урегульовані правом та захищені волею держави, учасники яких виступають носіями взаємних кореспондуючих прав та юридичних обов'язків [67, с. 186]. Видом правовідносин є адміністративно-правові відносини.

В. С. Четвериков зазначає, що адміністративні правові відносини – це урегульовані нормами адміністративного права управлінські відносини сторін (суб'єктів і об'єктів управління), що складаються у сфері діяльності органів виконавчої влади, державного управління, органів місцевого самоврядування, уповноважених посадових осіб, а також відносини управлінського характеру, що виникають при здійсненні функцій і задач державного управління іншими органами державної влади і охороняються державою, а також управлінські відносини, які виникають у сфері

недержавного управління у зв’язку із здійсненням (відповідно до закону) цими суб’єктами функцій і завдань державного управління [67, с. 85].

В адміністративно-правових відносинах як елементі механізму адміністративно-правового регулювання, на думку науковця, індивідуалізується положення певної норми адміністративного права, визначається характер, права, обов’язки, функції, завдання та відповідальність учасників (суб’єктів і об’єктів) управлінських відносин. Ці правові відносини впливають на управлінські процеси через волю і свідомість їх учасників (сторін), виступають як кінцевий результат узгодженості керуючого, що упорядковує і переадресовує вплив з боку суб’єкта управління (керуючого) на об’єкти управління (керованого) в процесі реалізації функцій і завдань державного управління [67, с. 85–86].

Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та О. В. Дьяченко зазначають, що адміністративно-правові відносини – це суспільні відносини у сфері державного управління, учасники яких виступають носіями прав і обов’язків, урегульованих нормами адміністративного права [68, с. 50].

В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко визначають адміністративно-правові відносини як стійкі правові зв’язки між суб’єктами й об’єктами публічного (в основному – державного) управління, що виникають у результаті дії адміністративно-правових норм [69, с. 34].

Теоретики права виділяють такі ознаки адміністративних правовідносин: 1) вони виникають, змінюються або припиняються тільки на основі правових норм, які безпосередньо їх породжують (викликають до життя), і реалізуються через них; між цими явищами існує причинно-наслідковий зв’язок: немає норми – немає і правовідносини; вони являють собою певну єдність; 2) суб’єкти правових відносин взаємопов’язані юридичними правами і обов’язками, які в правовій науці прийнято називати суб’єктивними. Цей зв’язок, власне, і є правовідношенням, в рамках якого праву однієї сторони кореспондує (відповідає) обов’язок іншої і навпаки. Їх можна назвати зустрічними. Учасники правовідносин виступають відносно

один одного як уповноважені і правозобов'язані особи, інтереси одного можуть бути реалізовані лише за посередництвом іншого; 3) мають вольовий характер: по-перше, тому, що через норми права в них відбивається державна воля; по-друге, оскільки навіть за наявності юридичної норми правовідносини не можуть автоматично виникати і потім функціонувати без волевиявлення його учасників, принаймні одного з них, необхідний вольовий акт, який дає початок явищу; 4) вони охороняються державою; 5) відрізняються індивідуалізованістю суб'єктів, суворою визначеністю їх взаємного поводження, персоніфікацією прав і обов'язків; це не безособовий абстрактний зв'язок, а завжди конкретне відношення «когось» із «кимось» [67, с. 184–185].

На публічній сфері адміністративно-правових відносин акцентує увагу В. Г. Чорна, яка пропонує під адміністративно-правовими відносинами розуміти суспільні відносини, що виникають на основі норм адміністративного права між суб'єктами адміністративного права, де один суб'єкт наділений владно-управлінськими повноваженнями, а другий є підконтрольним, з метою впливу на поведінку підконтрольного суб'єкта в публічно-правовій сфері [70, с. 138].

У публічно-правових відносинах можуть проявлятися інтереси держави, народу, національної меншини, територіальної громади, окремих осіб. Ці інтереси є неоднорідними і нерідко можуть суперечити один одному (інтереси держави – інтересам територіальної громади, інтереси територіальної громади – інтересам конкретної особи і т. д.). Інтерес, що є основою публічно-правових відносин, може бути визначений як прагнення забезпечити блага, які мають загальносуспільну вагу, тобто блага, що є важливими не для однієї окремої особи, а для значної кількості людей. Інтереси держави, що є різновидом публічного інтересу, проявляються, зокрема, в потребі гарантувати національну безпеку, суверенітет, територіальну цілісність тощо [71, с. 147].

В. С. Четвериков виділяє такі ознаки адміністративних правовідносин:

1) мають односторонній державно-владний характер у процесі здійснення управлінських відносин при реалізації зовнішніх і внутрішніх функцій і завдань державного управління. Суб'єкт управління (орган виконавчої влади, державного управління, адміністрації органів місцевого самоврядування, їх посадові особи) здійснює свідомий (вольовий), цілеспрямований і впорядкований вплив на об'єкти управління (підлеглих) у формах і методах, визначених законодавством, використовуючи при цьому методи переконання і примусу для вирішення повсякденних завдань у всіх сферах життєдіяльності держави і суспільства в цілому;

2) реалізуються у широкосуб'єктних, комплексних управлінських відносинах у масштабі держави;

3) основним об'єктом впливу адміністративно-правових відносин є поведінка учасників, сторін (суб'єктів і об'єктів управління), що обумовлено свідомістю і волею кожної зі сторін. У цьому правилі є й винятки. Об'єктом правовідносин може бути й предмет;

4) регулюють й охороняють переважно публічно-правові інтереси, що виникають у діяльності органів виконавчої влади, державного управління, адміністрацій органів місцевого самоврядування. Часто публічний інтерес трактується просто як державний інтерес, проте це не зовсім так: при здійсненні державного управління це адекватна реакція державних органів влади і управління на вимоги суспільства щодо створення надійного соціально-економічного захисту громадян, які потребують цього і здійснення ефективної правоохоронної діяльності;

5) виникають з ініціативи уповноважених суб'єктів управління (органів виконавчої влади, державного управління з приводу здійснення функцій правового регулювання), а також за ініціативою об'єктів управління, в результаті незадовільної реалізації управлінських відносин суб'єктом управління (у формі заяв, пропозицій, скарг фізичних і юридичних осіб);

6) регламентують управлінські відносини та за своєю суттю є організаційно-правовими, тобто за допомогою норм права упорядковується

процес організації управління з метою оптимального функціонування органів виконавчої влади, державного управління, адміністрацій органів місцевого самоврядування [72, с. 85–87].

Ю. П. Битяк, загалом підтримуючи традиційну точку зору адміністративістів щодо ознак адміністративних правовідносин вказує на існування двох найважливіших ознак, притаманних адміністративно-правовим відносинам: з одного боку, вони є формами соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь люди чи їх об'єднання, а з іншого – формами організаційних відносин, у процесі реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності [68, с. 54].

Отже, ***адміністративно-правові відносини*** *– це вид соціальних відносин, що виникає між суб'єктами адміністративного права з приводу реалізації останніми прав та обов'язків у публічній сфері та урегульовані нормами адміністративного права. Особливостями таких відносин, на нашу думку, є: суб'єктний склад – однією із сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень; сфера дії – публічно-правова; урегульовуються нормами адміністративного права.*

Одним з видів адміністративно-правових відносин є публічні відносини, що виникають у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів та відповідно потребують урегулювання конфлікту інтересів.

З точки зору А. Гайдука, «конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли посадовець має приватні інтереси, які можуть впливати або видаються такими, що впливають на неупереджене й об'єктивне виконання його службових обов'язків» [73, с. 102; 74, с. 94].

У процесі здійснення органами публічної адміністрації управлінської діяльності неодмінно трапляються ситуації конфліктного характеру із різними способами їх вирішення (судовий і позасудовий). Специфічним видом таких ситуацій, що виникає в діяльності публічної адміністрації, є конфлікт інтересів. Як слушно зазначається в юридичній літературі, «конфлікти інтересів і в державному, і у приватному секторах непокоять

громадськість багатьох країн світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків» [176, с. 5].

Тож, конфлікт інтересів виникає у публічно-управлінських відносинах, які являють собою систему відносин, що характеризуються взаємодією, взаємосприйняттям або суперечностями (що можуть бути викликані диспропорціями розвитку складників публічної сфери) між суспільством як принципалом та органами публічної влади як агентом, де самоутворювальним фактором є суспільно визначені цілі розвитку суспільства [74, с. 95].

Найчастіше конфлікт інтересів виникає, коли особа, яка приймає рішення про використання державних коштів у вигляді державних контрактів, субсидій і т. п., має будь-які відносини з компанією або організацією, що є одним з претендентів на отримання цих коштів у випадках розподілу державних коштів на конкурсній основі. Особливо висока ймовірність виникнення конфлікту інтересів, якщо члени або керівники конкурсної комісії, яка приймає рішення про розподіл коштів, одночасно є керівниками компаній або громадських організацій, що претендують на фінансування. Також конфлікт інтересів на державній службі виникає внаслідок існування можливостей для зловживання владою. Наявність службових повноважень надає державним службовцям можливості управляти значними матеріальними та людськими ресурсами. Державні службовці мають широкий доступ до інформації, можуть кардинально впливати на долю конкретної людини, що сприяє створенню умов для виникнення конфлікту інтересів. Якщо одна з зазначених вище осіб підозрює, що при виконанні своїх посадових обов'язків може прийняти рішення в умовах потенційного або реального конфлікту інтересів, вона зобов'язана діяти так, як зазначено в Законі [128]. Відповідним чином повинен діяти і керівник особи [75].

Слід зауважити, що Закон України «Про запобігання корупції» не містить загального поняття конфлікту інтересів, а зміст цього явища пропонується визначати, виходячи із законодавчо визначених видів конфліктів інтересів: потенційного і реального.

У контексті існування конфлікту інтересів в публічно-правовій сфері відзначимо, що *потенційний конфлікт інтересів* визначається як наявність у особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. *Реальний конфлікт інтересів* має місце за наявності суперечності 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 (ч. 1 ст. 1 Закону). Відповідно до положень ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» конфлікт інтересів може мати місце у діяльності осіб, зазначених у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону. До них відносяться, по-перше, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (Президент України, Голова Верховної Ради України, члени Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, судді, посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та

реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи, поліцейські та інші посадові та службові особи державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим), і по-друге, особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (інші посадові особи юридичних осіб публічного права; особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку; особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом), а також представники громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації; інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм) [128].

Аналіз зазначених положень законодавства свідчить про те, що конфлікт інтересів може мати місце не тільки в діяльності державного службовця, службовця місцевого самоврядування, але й у діяльності осіб, які не перебувають на державній службі, не працюють у державних підприємствах і організаціях, здійснюють приватну, у тому числі підприємницьку, діяльність, але вона пов'язана із наданням публічних послуг. У цьому зв'язку вважаємо хибним підхід науковців та суб'єктів публічної адміністрації, що зводять їх надання лише органами державної влади та місцевого самоврядування.

Так, у Листі Міністерства юстиції України від 18.12.2009 № 967-0-2-09-22 «Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення"» зазначається, що сферу публічних послуг становлять послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, що перебувають в їх управлінні. Залежно від суб'єкта розрізняють державні та муніципальні послуги. *Державні послуги* надаються органами державної влади (переважно виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. *Муніципальні послуги* надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету [76].

Таку думку розділяє більшість науковців. Оскільки однакові публічні послуги можуть надаватися різними суб'єктами, незалежно від фінансування – державного, комунального чи приватного (державний і приватний нотаріус, експерт, лікар, виконавець тощо), то зведення їх лише до публічного сектору влади не відповідає сучасному стану речей. Уважаємо, що публічним послугам притаманні такі ознаки: 1) спрямованість на задоволення публічного інтересу (як державного, так і місцевого або індивідуального значення); 2) урегульованість нормами публічного права; 3) публічний характер правовідносин при наданні послуг; 4)суб'єкт надання - органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації державної та комунальної форми власності, окремі фізичні та юридичні особи відповідно до їх правосуб'єктності; 5) надання за рахунок публічних (тобто коштів державного і місцевих бюджетів) та приватних коштів; 6) здійснюється в

процесі реалізації прав, свобод, законних інтересів, а також обов'язків фізичних та юридичних осіб.

Викладене дозволяє зробити висновок про вихід публічних правовідносин, що виникають у випадку конфлікту інтересів, за площину (сферу) діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, уважаємо, що особливостями публічних правовідносин як сфери виникнення конфлікту інтересів є: 1) конфлікт інтересів виникає в сфері публічних правовідносин; 2) суб'єктами є не тільки державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, але й особи, що не перебувають на державній службі, не працюють у державних підприємствах й організаціях, здійснюють приватну господарську, у тому числі підприємницьку, та іншу діяльність, але вона пов'язана із наданням публічних послуг, спрямованих на задоволення публічного інтересу; 3) об'єктом таких відносин є встановлені законодавством правила запобігання впливу приватного інтересу цих осіб на об'єктивність реалізації їхніх повноважень.

### 1.4. Поняття та види конфліктів інтересів

Для визначення порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передусім слід розкрити сутність та сферу дії конфлікту інтересів. На жаль, чинний Закон України «Про запобігання корупції» не містить загального визначення конфлікту інтересів, його зміст розкривається через види конфліктів - потенційний і реальний [128].

Доречно сказати, що при характеристиці поняття і сутності конфлікту у науковій літературі досить часто використовується категорія «спір», тому, на наш погляд, необхідно зупинитися на тлумаченні та розмежування понять «конфлікт» та «спір».

У юридичній літературі й законодавстві зустрічається як ототожнення, так і розмежування цих понять. Так, у Державному стандарті соціальної послуги посередництва (медіації) «конфлікт» і «спір» вживаються як

синоніми, а саме: конфлікт/спір – це розбіжності, протилежність інтересів сторін, відмінна позиція двох бо більше суб'єктів правовідносин, у зв'язку з якими одній із сторін чи обом сторонам може бути завдано моральної та/або матеріальної шкоди [77].

Термін «конфлікт» означає зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, гостру суперечку, суперечність, сутичку [ 78 , с. 274]. В узагальненому вигляді конфлікт розглядається як прояв об'єктивних чи суб'єктивних суперечностей, які виражаються в протиборстві сторін, тобто така ситуація, коли сторони (суб'єкти) взаємодії переслідують якісь свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна одну.

Тоді як поняття «спір» в тлумачному словнику української мови визначається як словесне змагання; обговорення чого-небудь двома або кількома особами, в якому кожна зі сторін обстоює свою думку, свою правоту; взаємні домагання щодо володіння чим-небудь, посідання чогось і таке інше, вирішувані перед судом [79, с. 1368].

С. І. Ожегов та В. І. Даль також визначали спір через категорію змагання [80, с. 163].

У міжнародному праві багато вчених підтримують визначення поняття «міжнародний спір», сформульоване в рішенні Постійної палати міжнародного правосуддя у справі Греції проти Великобританії у зв'язку з палестинською концесією Мавроматіс у 1924 р. «міжнародний спір є розбіжністю з питання факту або норми права, конфліктом юридичних поглядів або інтересів між двома особами» [81].

Відповідно до Закону України від 14.06.2016 р. «Про фінансову реструктуризацію», спір – це протиріччя або суперечка між залученими кредиторами чи між залученими кредиторами та боржником щодо пріоритетності та розміру вимог кредиторів... [82].

Тож, як бачимо, терміни «конфлікт» і «спір» мають спільні риси, але вони не повністю збігаються за змістом: метою спору є пошук істини та досягнення згоди або, у крайньому випадку, зменшення розбіжностей у

позиціях його учасників [83, с. 536]. У спорі завжди сторони апелюють до третьої особи, на яку покладають повноваження вирішення конфлікту. Тобто, спір виступає формою прояву та способом вирішення наявних конфліктів [84, с. 23; 85].

Є. Б. Лупарєв під правовим спором пропонує розуміти «такий тип правових відносин, який характеризується наявністю суперечностей сторін, що були викликані конфліктом інтересів або розбіжністю поглядів на законність та обґрунтованість дій суб'єкта правовідносин» [86, с. 27].

За визначенням О. В. Бачерікова, правовий спір – це вид юридичної справи, у якій задоволення уповноваженим органом вимог однієї сторони виключає задоволення вимог іншої [87, с. 15].

Ю. В. Божко висловлює думку, згідно з якою спір являє собою певну стадію в розвиткові конфлікту, спрямовану на його вирішення, проте, на нашу думку, за змістом поняття «спір» є вужчим, ніж поняття «конфлікт». Спір може мати місце у випадку, коли одна із сторін звертається до юрисдикційного органу з проханням розв'язати наявне протиріччя між сторонами. А юридичний конфлікт пов'язаний не лише зі зверненням до юрисдикційного органу за його вирішенням, але й з відображенням загальної кризової ситуації та передбачає завершення в юридичний спосіб шляхом прийняття рішення у відповідній формі [88].

З цього приводу О. Й. Бучинський зазначає, що «конфлікт» і «спір» не є тотожними чи синонімічними поняттями з огляду на їхню сутність і значення. Проте помилковим буде і повне розмежування цих категорій, адже вони мають пряму залежність і взаємозв'язок. Підставою будь-якого спору обов'язково буде конфлікт, але не завжди конфлікт пов'язується з вирішенням спору, тому що вичерпаність конфлікту, незалежно від того, яким чином це зроблено, унеможливлює виникнення спору [89, с. 106; 85].

Таким чином, у загальному розумінні конфлікт є першопричиною виникнення різних точок зору, поглядів на той самий об'єкт, тоді як спір є результатом неврегулювання конфліктної ситуації. Ускладнюється розуміння

поняття «конфлікт інтересів» тим, що його визначення відсутнє в національному законодавстві, що спричиняє неоднозначне його тлумачення.

Як уже зазначалось, чинний Закон України «Про запобігання корупції» не містить загального визначення конфлікту інтересів, його зміст розкривається через види конфліктів – потенційний і реальний [128]. У ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (остаточно втратив чинність 1 вересня 2016 р.) такий конфлікт визначався як суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень [90].

Відсутній єдиний підхід до визначення конфлікту інтересів й у вітчизняній науці. Його визначають як систему норм, що регламентують конфлікт інтересів у системі публічної служби (спеціально-юридичне розуміння) [91].

Д. М. Лукянець визначає поняття «конфлікт інтересів» як правову ситуацію, при якій сторона, укладаючи угоду, потенційно може одержати вигоду, здійснюючи дії і завдаючи збитків іншій стороні [92].

Б. Витвицький під «конфліктом інтересів» пропонує розуміти протиріччя між приватними інтересами публічного службовця та інтересами служби, наявність якого може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій у процесі його службової діяльності [93, с. 7].

В. В. Образцова пропонує під конфліктом інтересів розуміти суперечність між публічними й особистісними інтересами посадової особи, що мають певний вплив на результативність й ефективність реалізації публічно-управлінських відносин [74, с. 95].

А. Михальченко, досліджуючи питання конфлікту інтересів на публічній службі, зазначає, що «конфлікт інтересів є колізією державних

інтересів у межах компетенції посади публічної служби та приватних інтересів особи, яка обіймає цю посаду» [94].

А. В. Кудашкін та Т. Л. Козлов зазначають, що конфлікт інтересів – це ситуації, в яких особистий матеріальний чи інший інтерес службовця або залежність його від інших громадян або організацій можуть перешкодити або заважають належним чином виконувати посадові обов''язки державного або муніципального службовця [95, с. 157].

На думку, Д. І. Дєдова «конфлікт інтересів» - це суперечність між інтересами особи, які захищені правом і повинні бути задоволені діями іншої уповноваженої принципалом особи (повіреного, агента, директора, довірчого керуючого), і особистими інтересами цієї особи» [96, с. 1].

С. В. Дергачов розглядає генезис та сутність конфлікту інтересів на державній службі як феномену, який має не тільки правові, а й моральні основи, а також деякі можливості виявлення та діагностування конфліктної ситуації в інтересах її запобігання або урегулювання [97].

О. М. Петрушко та О. О. Турянський визначили поняття «конфлікт інтересів» як неоднозначну юридичну характеристику [98].

Н. О. Байстрюченко вважає, що «конфлікт інтересів визначається необхідністю підвищення статусу, влади менеджера підприємства, наявністю особистої зацікавленості окремих груп носіїв інтересів, а також можливістю порушення законних інтересів окремих груп зацікавлених осіб» [99].

Визначення терміну «конфлікт інтересів» міститься й у посібнику Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. Визнаючи необхідність визначення конфлікту інтересів у державному секторі, ОЕСР у 2003 р. розробила перший міжнародний інструмент порівняльного аналізу режимів конфлікту інтересів держав-членів. У своєму звіті під назвою «Управління конфліктом інтересів на державній службі» ОЕСР розробила просте й прагматичне визначення конфлікту інтересів. У ньому зазначається, що конфлікт інтересів – це «конфлікт між державним обов’язком та

приватним інтересом державних службовців, у якому державні службовці мають приватні інтереси, що можуть неналежним чином впливати на виконання їхніх службових обов'язків» [100]. Але тут так само акцентується увага лише на здатності впливу на виконання службових обов'язків. Ми можемо знайти подібні визначення в законодавстві про конфлікт інтересів по всьому світові. Формулювання може відрізнятися, проте загальна концепція є загальновизнаною.

Більш вдалим у цьому контексті видається визначення, закріплене у ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців: «Конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків» [101]. Схоже визначення знаходимо в національному антикорупційному законодавстві. Потенційний конфлікт інтересів визначається як наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів має місце за наявності суперечності 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 (ч. 1 ст. 1 Закону) [90].

Аналіз цих понять надає можливість визначити складові конфлікту (реального чи потенційного), за наявності яких він має місце, а також сферу його виникнення. Ними є: 1) приватний інтерес; 2) службові чи представницькі повноваження; 3) суперечність між приватним інтересом і повноваженнями, що може вплинути (або впливає) на неупередженість здійснення цих повноважень.

Приватний інтерес визначається Законом як 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 (абз.12 ч.1 ст. 1).

Як зазначається в Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, «практично це означає, що кожен службовець при виконанні своїх повноважень повинен брати до уваги весь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу. При цьому тільки такий приватний інтерес у сфері службових або представницьких повноважень, що може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, спричиняє виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів. Законом не встановлюються заборони чи обмеження на наявність приватного інтересу, як такого. Йдеться про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень» [102].

Надати вичерпне визначення приватного інтересу набагато складніше. В умовах дії законів про конфлікт інтересів те, що становить «приватний інтерес», з часом змінилося. Історично інтерес до приватного був задуманий як щось об'єктивне, він майже незмінно пов'язувався із фінансовими інтересами, такими як членство в акціонерних товариствах або посада керівника в корпорації. Однак поняття «приватний інтерес» з часом розширилося, і було визнано, що суб'єктивні приватні інтереси, які випливають з ідеологічних, особистих та політичних питань, можуть неналежним чином впливати на державні обов'язки [103].

Наприклад, Закон Канади «Про конфлікт інтересів» містить положення про «пільгове ставлення», яке може створювати ситуації, коли приватний

інтерес чиновника об’єктивно не можна встановити, але, тим не менш, зрозуміло, що особа чи організація отримали преференції від посадової особи на підставі їхньої ідентичності [104].

На жаль, визначити, коли і в якій мірі відбувся вплив приватного інтересу, може бути важко. Хоча інтереси, які піддаються кількісній оцінці у фінансовому вираженні (наприклад, перспектива особистого отримання значної суми грошей в результаті затвердження проекту), є відносно чіткими, більш абстрактні інтереси можуть бути складнішими для визначення та вимірювання [105].

Охопити всю сферу приватного інтересу службовця неможливо. Також не доцільно виводити стосунки службовця, що виникають у зв’язку з діяльністю в громадських чи інших організаціях в окрему групу, оскільки усі вони є позаслужбовими. У цьому контексті визначення приватного інтересу потребує корегування [106, с. 97].

Наступним елементом конфлікту інтересів виступають службові або представницькі повноваження, які реалізуються суб’єктами представницької влади: 1) сукупність повноважень, делегованих народом (його частиною) своїм обраним представникам, які об’єдналися в спеціальній колегіальній установі (парламент, муніципальна рада, Верховна Рада) на певний, визначений в законодавстві термін; 2) сукупність представницьких органів влади. Характерною ознакою представницьких органів є їх виборність у формуванні й колегіальність у здійсненні повноважень (форми та методи. Кожен представницький орган поширює свої повноваження на певну територію. За цією ознакою представницькі органи поділяються на центральні і місцеві. Місцеві представницькі органи у свою чергу можуть поділятися на власне місцеві і регіональні. В науці конституційного права розрізняють національне (народне), корпоративне, конфесійне, регіональне, етнічне та представництво верств населення [107].

У сучасній науковій літературі виокремлюються два основні підходи до визначення суті політичного представництва – широкий та вузький. У межах

першого підходу до представницької системи включають усіх осіб (виборних та призначуваних членів законодавчих та виконавчих органів), які приймають більшість рішень у формі законів або виконавчих розпоряджень, певним чином відображаючи інтереси всього суспільства чи його окремих частин. При цьому компонентами структури політичного представництва є практично всі органи влади та посадові особи, які працюють у них, що, на думку російського дослідника В. А. Савельева, призводить до ототожнення системи політичного представництва із системою демократії загалом. Поряд із цим представницьким установам надають певного позаісторичного абстрактно-правового характеру, оскільки їхнє функціонування поширюється ледь не на всі історичні епохи. Зрештою, стирається логічна межа між власне представництвом, разом із юридичним представництвом, та політичним представництвом у державному механізмі. Проте чи не головним недоліком цього широкого підходу, на думку вченого є те, що за визначальну властивість, яка домінує в системі представництва, дослідники беруть якусь одну характерну рису, при цьому ці риси в них рідко збігаються [108, с. 13; 109].

Дійсно, представницька система виступає виключно то як функціонально єдина система установ, то як організована група людей, то як форма соціальності, то як процес пристосування одне до одного думки більшості населення і державної політики.

Вузьке тлумачення згаданого поняття передбачає включення до системи представництва лише окремих державних установ колегіального типу, які формуються шляхом проведення загальних рівних і прямих виборів при таємному голосуванні. Підсистемами системи представництва є: парламент, місцеві ради, депутатські фракції та групи, парламентські комітети та тимчасові спеціальні та слідчі комісії, постійні комісії місцевих рад, президія Верховної Ради Автономної Республіки Крим тощо. У рамках представництва носієм влади завжди є людина, наділена відповідними правами та обов’язками, певними правовими та іншими соціальними

гарантіями, яка має визначений законом термін повноважень та діє як повноважний представник виборців, корпорацій, партій, громадських організацій, людей, які не тільки обрали її до представницького органу влади, але й забезпечували перемогу на виборах. Починаючи з 1996 р. В Україні остаточно усталився конституційний підхід, що передбачає органічний зв'язок системи представницького правління з принципами поділу державної влади, гарантування місцевого самоврядування, діяльності парламенту як вищого представницького органу на постійній основі, скасування субординаційних «вертикальних» зв'язків між Верховною Радою України та місцевими радами як представницькими органами місцевого самоврядування [109].

Такі конституційні новації не заперечують спільних рис, іманентно притаманних депутатським корпусам рад усіх трьох рівнів – від Верховної Ради України до місцевої ради. В науковій літературі зазначається, що представницькі органи за умов парламентаризму та поділу влади пов'язані між собою засадами координації, а не субординації [110, с. 22]. Це означає, що парламент є вищим представницьким органом відносно рад інших рівнів з огляду на найбільшу соціально-політичну вагу його рішень, його юридичне верховенство, а також статус і компетенцію. Здійснюючи делеговану народом владу, парламент визначає правові засади народного представництва, умови організації та діяльності інших рад, статус депутатів [111, с. 87; 109].

Особливого значення реалізація представницьких повноважень набуває в ситуаціях конфлікту інтересів. Представницькими повноваженнями переважно наділені особи, які перебувають на публічні службі та мають владно-розпорядчі повноваження. На них поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції».

Наступним моментом, який дозволяє вести мову про спільність представницької природи наявної системи рад, є ідентичний порядок їх формування, а саме їхня виборність. Депутати рад усіх рівнів відповідно до

ст. 69 Основного Закону України обираються шляхом прямих вільних рівних виборів при таємному голосуванні. Варто зазначити, що за всієї розбіжності моделей виборчих систем на місцевому та загальнонаціональному рівнях, такі вибори наразі характеризуються плюралізмом та альтернативністю висування кандидатів у депутати і голосування. З цього логічно випливає ще одна спільна риса представницьких органів – колегіальність. Відповідно до принципу колегіальності ради забезпечують представництво інтересів різних верств суспільства, а не якоїсь його частини. У зв'язку з цим перегляду потребує теза про необхідність відмови від визнання парламенту як єдиного представницького органу українського народу, яку намагаються запропонувати деякі вчені [112, с. 131; 113; 111].

З колегіальністю представницьких органів влади тісно пов'язана й наступна ознака – нормативні рішення приймаються лише під час обговорення, тобто їхнє ухвалення має консенсусний характер; лише через дискусію відбувається зближення різних позицій та інтереси різних верств суспільства трансформуються у загальнонаціональний інтерес. Публічність, що характеризує діяльність народних представників, сприяє просвітництву й вихованню громадської думки, оскільки вміщена в ній істина не є заздалегідь відомою, а виникає під час дискусії одночасно з виникненням тих властивих державним діячам чеснот, які можуть слугувати за зразок для наслідування громадськістю [114, с. 162].

Спільність природи представницьких органів влади демонструє той факт, що вони є постійно діючими органами з ідентичним строком повноважень. Депутати всіх рівнів відповідно до Конституції України обираються на 5 років. Попри те, що основним місцем роботи Верховна Рада України є лише для народних депутатів України, ради всіх рівнів (місцеві ради та ВР АРК) безумовно працюють у постійному режимі. Оскільки система представницьких органів влади являє собою діалектичну єдність системи з різноманіттям її елементів, для неї притаманні схожі напрями діяльності представницьких органів, хоч вони і різняться за рівнем і

масштабами, прийомами, методами, конкретними повноваженнями тощо [115, с. 10–11; 109].

Слід зазначити, що поняття та зміст представницьких повноважень закон не розкриває. Їх перелік визначений, як правило, у відповідних законах, що визначають правовий статус відповідних органів та наділених ними осіб. Так, представницький орган місцевого самоврядування – виборний орган (рада), який складається з депутатів і відповідно до закону наділяється правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Повноваження відповідних рад та депутатів розкриваються у гл. ІІ цього Закону.

Представницькі повноваження можуть мати й інші суб'єкти владних повноважень. Так, Президент України представляє державу на міжнародному рівні, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України; приймає рішення про визнання іноземних держав; приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав тощо. Таким чином, представницькі повноваження надають можливість відповідним суб'єктам відповідно до закону від власного імені та/або за дорученням уповноважених суб'єктів (напр., територіальної громади, суб'єкта владних повноважень) вирішувати певне коло проблем і діяти в інтересах таких осіб.

Зміст та межі службових повноважень в юридичній літературі визначаються по-різному. Одразу слід зауважити, що на законодавчому рівні це поняття не закріплене. Зміст його, як правило, розкривається крізь призму службових злочинів: зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу (ст.ст. 364-365 Кримінального кодексу України) тощо, які переважно вчиняються службовими особами. Такими визнаються особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах

місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [116]. Тобто коло таких осіб обмежується суб'єктами владних повноважень, посадовими особами державних чи комунальних підприємств, установ чи організацій, а також тими, хто виконує такі функції за спеціальними повноваженнями.

Автори Науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання корупції» вважають, що «службові повноваження становить комплекс офіційно покладених на певних службовців конкретних функціональних обов'язків, а також повноважень, наданих виключно для ефективного виконання цих обов'язків. Будь-яких прав, відмінних від прав людини і громадянина, службовці не мають. Службові повноваження посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні бути передбачені конституцією, міжнародним договором, законом, а також виданими в їх розвиток та на їх виконання указом, постановою, статутом, положенням, правилами, інструкцією тощо, інших державних органів – можуть бути визначені лише указом, постановою, статутом, положенням, правилами, інструкцією тощо, а службових осіб приватного сектору – будь-яким актом корпоративного права» [ 117 , с. 60]. Неоднозначність такої позиції відображена в словах «будь-яких прав, відмінних від прав людини і громадянина, службовці не мають», з яким важко погодитися, оскільки зі вступом на публічну службу службовці наділяються додатковими правами, притаманними лише їм, наприклад, на присвоєння чергового рангу, більш раннього виходу на пенсію тощо.

Як слушно зазначено у «Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», «коло службових повноважень визначається в посадових інструкціях, трудових договорах, іноді – в дорученнях тощо. Водночас інструкції та інші документи визначають лише безпосередні повноваження конкретного службовця, у той час як законом або іншим нормативно-правовим актом може додатково визначатися коло як безпосередніх, так і загальнослужбових повноважень» [102]. Але й у цьому випадку йдеться про службовців, коло службових повноважень яких слід брати до уваги при вирішенні питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів.

Як свідчать положення Закону «Про запобігання корупції» коло осіб, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, є значно ширшим і виходить за межі службових повноважень. Відповідно до ч. 1 ст. 28 ними є особи, зазначені у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, а саме: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1) та особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до зазначених осіб і не є службовими, по-перше, особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом), і, по-друге, представники громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», громадських рад, рад громадського контролю, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання

антикорупційних програм, і при цьому не є посадовими особами юридичних осіб публічного права (п. 2).

Слід зазначити, що питання про те, які працівники підприємств, установ, організацій не є службовими особами; чи можуть визнаватись службовими особами за ознакою виконання організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків за спеціальним повноваженням особи, які не знаходяться в трудових відносинах з підприємством, установою, організацією, у разі виконання таких обов'язків за договором, рішенням суду чи в інших випадках, передбачених законом, або ж за дорученням юридичної особи (представник); чи є службовими особами приватні нотаріуси, аудитори, експерти, лікарі, викладачі та деякі інші особи, наділені правом видавати чи посвідчувати певні документи, якими посвідчуються певні факти, що тягнуть за собою юридично значимі наслідки, чи будь-які інші особи, наділені правом взагалі вчинювати певні дії, які тягнуть за собою такі ж наслідки, а отже, визнаються суб'єктами корупційних злочинів, не знайшло однозначного вирішення ні в теорії кримінального права, ні в правозастосовчій практиці. Окрім того, по-різному вирішуються питання про те, чи можливе виконання функцій представника влади за спеціальним повноваженням; що потрібно розуміти під тимчасовим виконанням указаних у ч. 3 ст. 18 КК України функцій та обов'язків; про співвідношення понять «функції» та «обов'язки». При встановленні службової особи як суб'єкта злочину необхідно розрізняти службові функції і професійні обов'язки. Для притягнення службової особи до кримінальної відповідальності за вчинення корупційного злочину необхідно чітко й однозначно вказати в процесуальних документах, до якої категорії службових осіб відноситься особа у зв'язку із вчиненими нею діяннями, оскільки обіймання особою певної (конкретної) посади може бути пов'язане із виконанням нею як функцій представника влади, так і організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків [118, с. 95–96; 119; 120; 121; 122].

Для усунення зазначених проблем передусім слід: по-перше, при визначенні потенційного та реального конфлікту інтересів «службові чи представницькі повноваження» змінити на «а також інші публічні повноваження (у тому числі невладного характеру)»; по-друге, спеціальні закони, що регулюють діяльність суб'єктів, які надають публічні послуги, доповнити нормами, які визначають, що на зазначених осіб поширюються вимоги щодо запобігання конфлікту інтересів, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Перспектива подальших досліджень полягає в удосконаленні законодавства, що регулює діяльність осіб, які надають публічні послуги, чіткому визначенні таких ключових понять, як службові та представницькі повноваження.

Розглянемо статус та повноваження осіб, які надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді) під час виконання ними цих функцій, та інших осіб, визначених законом.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про нотаріат» нотаріус – це уповноважена державою фізична особа, яка здійснює нотаріальну діяльність у державній нотаріальній конторі, державному нотаріальному архіві або незалежну професійну нотаріальну діяльність, зокрема посвідчує права, а також факти, що мають юридичне значення, та вчиняє інші нотаріальні дії, передбачені законом, з метою надання їм юридичної вірогідності [123]. Слід зауважити, що у сфері запобігання корупції нотаріусу забороняється лише використовувати свої повноваження з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки чи пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб, а також займатися підприємницькою, адвокатською діяльністю, бути засновником адвокатських об'єднань, перебувати на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування, в штаті інших юридичних осіб, а також виконувати іншу оплачувану роботу, крім викладацької, наукової і

творчої діяльності. Про те, що йому забороняється вчиняти нотаріальні дії в умовах конфлікту інтересів у законі зазначається лише частково. Сферу приватного інтересу в таких випадках становлять чоловік чи дружина нотаріуса, його (її) та свої родичі (батьки, діти, онуки, дід, баба, брати, сестри), а також працівники відповідної нотаріальної контори та працівники, які перебувають у трудових відносинах з приватним нотаріусом.

Подібне положення закріплене у ст. 16 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [ 124 ], де зазначено, що приватним виконавцем може бути громадянин України, уповноважений державою здійснювати діяльність з примусового виконання рішень у порядку, встановленому законом, і є суб'єктом незалежної професійної діяльності. Стосовно конфлікту інтересів слід зауважити, що приватний інтерес у ньому зводиться до ситуацій, коли приватному виконавцю забороняється виконувати рішення, якщо: боржником або стягувачем є сам виконавець, близькі йому особи; пов'язані з ним особи – юридичні та/або фізичні особи, відносини між якими можуть впливати на умови або результати їхньої діяльності чи діяльності осіб, яких вони представляють; з урахуванням таких критеріїв: виконавець безпосередньо та/або опосередковано (через пов'язаних осіб) володіє корпоративними правами юридичної особи, яка є стороною виконавчого провадження, чи спільно з юридичною та/або фізичною особою, яка є стороною виконавчого провадження, володіє корпоративними правами будь-якої юридичної особи; виконавець має право та/або повноваження призначати (обирати) одноособовий виконавчий орган або колегіальний склад виконавчого органу/склад наглядової ради зазначених юридичних осіб. Про інші сфери приватного інтересу зумовлені особистими, дружніми чи іншими стосунками мова не йде.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про аудиторську діяльність» такою діяльністю визнається підприємницька діяльність, яка включає в себе організаційне і методичне забезпечення аудиту, практичне виконання

аудиторських перевірок (аудит) та надання інших аудиторських послуг [125]. Аудит здійснюється незалежними особами (аудиторами), аудиторськими фірмами, які уповноважені суб'єктами господарювання на його проведення. За аналогією з вище згаданими законами, заборони проведення аудиту стосуються прямих сімейних стосунків та особистого майнового інтересу (ст. 20)

Нормативне закріплення статусу та обмежень, пов'язаних із здійсненням професійної діяльності, має також поширюватись на оцінювачів, експертів, арбітражних керуючих, представників громадських об'єднань тощо. Аналіз відповідних нормативно-правових актів свідчить про те, що зазначені особи відповідно до чинного законодавства не є службовими і не здійснюють службові повноваження, а провадять незалежну професійну діяльність, представляючи сферу приватного права. При цьому сфера їх приватного інтересу, закріплена законом, значно вужча за ту, що задекларована в Законі «Про запобігання корупції». При цьому такі особи наділені певними правами та обов'язками, які сукупно складають їх повноваження неслужбового характеру. Тож, слід згадти здобутки вчених-правників стосовно змісту понять «повноваження» і «службові повноваження», які співвідносяться як загальне і часткове. Повноваження мають бути визначені у нормах права як на законодавчому, так і на підзаконному рівнях. Їхнім змістом є система прав і обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами й органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини та громадянина, окремих соціальних груп та суспільства загалом» [126].

В окрему неслужбову категорію аудиторів, оцінювачів та нотаріусів виділяє й кримінальне законодавство, яке передбачає для них окремі норми відповідальності у ст.ст. 365-2. Зловживання повноваженнями особами, які

надають публічні послуги, 368-4. Підкуп особи, яка надає публічні послуги [116].

Таким чином, на основі зазначених вище законодавчих визначень реального та потенційного конфлікту інтересів, можна зробити висновок, що такі конфлікти можуть мати місце під час виконання лише службових повноважень, що значно звужує сферу їх виникнення й означає, що конфлікту інтересів у діяльності осіб, які надають публічні послуги, є представниками громадських формувань тощо не може бути у зв'язку з тим, що вони наділені іншими (неслужбовими і непредставницькими) повноваженнями, що суперечить положенням законодавства у сфері запобігання корупції [127, с. 143].

Останнім елементом конфлікту інтересів виступає суперечність (об'єктивна можливість її настання) між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями особи, яка може вплинути або впливає на об'єктивність прийняття рішень.

Цей елемент є важливим: по-перше, для своєчасного виявлення потенційного (об'єктивна можливість настання) та реального (вплив на об'єктивність) конфлікту інтересів і, по-друге, для встановлення складу відповідного правопорушення в разі порушення встановленої процедури попередження та урегулювання конфлікту інтересів, що має встановлюватися окремо для кожного випадку реалізації повноважень шляхом їх зіставлення із приватним інтересом із подальшим визначенням можливості його впливу на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення дій службовою та іншими особами. Можливість такого впливу утворюється під час виконання дискреційних повноважень.

Складність його тлумачення має дві причини. По-перше, слід визначити, що являє собою належне виконання службових дискреційних обов'язків в інтересах суспільства. По-друге, слід оцінити, чи може приватний інтерес впливати на належне виконання обов'язків. Це завдання

може вважатись спекулятивним за певних обставин, коли потенційний вплив приватного інтересу не легко встановити.

Такі інтерпретаційні проблеми вирішувались переважно шляхом використання явних заборон та вимог, нормотворчих положень у законодавстві, політичних інструментах, кодексах поведінки та керівних принципах. Дійсно, вчені стверджували, що на відміну від дедалі більш суб'єктивної природи елемента «інтерес» концептуалізація «конфлікту» змістилася від розуміння як чисто суб'єктивного до того, що може бути об'єктивно встановлено, принаймні в законі, шляхом аналізу встановлених його характеристик [103].

Але головним елементом у конфлікті інтересів є не суперечність (те, що виключає можливість одночасного існування) між приватним інтересом і службовими повноваженнями, а можливість впливу такого інтересу на об'єктивність реалізації таких повноважень. Виходячи із законодавчого визначення, вказівка на суперечність виключає взагалі співіснування інтересу і повноважень, оскільки сам факт виконання службових повноважень в умовах наявного приватного інтересу не є порушенням закону і може мати місце, коли процедура реалізації повноваження (прийняття рішення, вчинення дії) детально нормативно регламентована і виключає вплив на об'єктивність (реєстрація звернень громадян, надання адміністративних послуг, візування документів тощо).

Таким чином, аналіз нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини у сфері у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, свідчить про таке:

1) на сьогодні в національному правовому полі відсутнє легальне визначення конфлікту інтересів, а його зміст та структура розкриваються крізь призму законодавчо визначених видів конфлікту інтересів - потенційного та реального;

2) коло суб'єктів, на яких поширюється вимога щодо запобігання конфлікту інтересів, не обмежується лише службовими особами, а є значно

ширшим з урахуванням осіб, які не наділені службовими повноваженнями, але надають публічні послуги, здійснюючи незалежну професійну діяльність, є представниками громадських формувань тощо. Усе це свідчить про те, що законодавчі визначення конфліктів інтересів, що пов'язуються виключно з виконанням службових повноважень, не поширюється на коло осіб, які такими повноваженнями не наділені. Зазначених особи відносяться до категорії «публічна посадова особа», яка використовується у міжнародних правових актах з протидії корупції;

3) складовими конфлікту інтересів, виходячи із його змісту та видів, виступають: а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі невладного характеру); б) приватний інтерес публічної посадової особи, яка реалізує такі повноваження; в) можливість впливу або вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень;

4) конфлікт інтересів – наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій, під час виконання нею службових, представницьких або інших публічних повноважень;

5) спеціальні закони, що регулюють діяльність зазначених осіб, коло приватних інтересів під час здійснення професійної діяльності щодо надання публічних послуг зводять переважно до сімейних відносин, що не відповідає вимогам законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

Усі ці прогалини та неузгодженості потребують відповідного правового втручання.

Одним із обмежень, встановлених для публічних службовців, а також інших осіб, у тому числі тих, які надають публічні послуги громадянам, Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року [128] є обов'язок вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів у їх діяльності. За відсутності загального визначення конфлікту

інтересів, законодавець представив його види (потенційний і реальний), зміст яких не повністю розкриває їхні особливості, час виникнення, дії з врегулювання тощо, що призводить до поверхневого розуміння і, як наслідок, до довільного трактування конфліктних ситуацій як з боку службовців, так і спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції, їх посадових осіб. Недостатньо уваги визначенню видів конфліктів приділено і в юридичній літературі, незважаючи на те, що класифікація конфліктів має важливе науково-практичне значення з огляду на те, що умови їх виникнення та врегулювання визначають їх віднесення до тієї чи тієї категорії. Таким чином, актуальність і своєчасність наукової розвідки в цій сфері зумовлені необхідністю розроблення загальнотеоретичних та прикладних засад класифікації конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах.

Класифікація тих чи тих явищ здійснюється за певними ознаками, що характеризують їх внутрішній зміст, і називаються підставами. У юридичній літературі їх також називають критеріями. Тлумачні словники визначають критерій як характерну ознаку явища [129, с. 450]. Проте підставою для класифікації може виступати не будь-який критерій, а лише той, який має істотне значення. В юридичній літературі в основі класифікації іноді лежить підстава, іноді - критерій. Питання їх вибору в класифікації різних правових явищ, у тому числі конфліктів інтересів, має важливе значення.

Класифікація сприяє науковому осмисленню всіх видів конфліктів інтересів, виявленню проблем у діяльності службовців публічно-правової сфери, визначенню їхніх особливостей, порядку їх врегулювання, коли в цьому є потреба.

Метод класифікації часто застосовують у наукових дослідженнях. Правильна класифікація, з одного боку, підсумовує результати досліджень у певній сфері, з іншого - є відправним пунктом нового етапу її розвитку, що дозволяє передбачити існування невідомих раніше об’єктів або розкрити нові зв’язки вже відомих. Класифікація є важливим інструментом методології

теорії права, вона дозволяє впорядковувати за певними критеріями правові явища і процеси, виявити в них істотне й другорядне.

Повне й об'єктивне розкриття сутності явища потребує глибокого його вивчення, що, зокрема, передбачає виявлення його різновидів, їх систематизацію. Окрім того, класифікація дає можливість отримати практичне підтвердження або спростувати теоретичні розробки дослідника, оскільки діалектичний процес пізнання нероздільно пов'язаний із практикою [130, с. 62].

Як справедливо зазначає В. І. Кирилов, класифікація передбачає розподіл предметів по групах (класах), кожна з яких має своє постійне, визначене для неї місце відповідно до характерних рис. Вона повинна здійснюватись з урахуванням суттєвих ознак відповідного явища чи предмета, що дозволяє глибше вивчити його властивості, точніше визначити його поняття, а також установити взаємозв'язок між його структурними елементами та з іншими явищами [131, с. 54].

Здійснення класифікації завжди поєднане з пошуком підстав для поділу на групи елементів, що класифікуються, тобто набору критеріїв класифікації. Як зауважив В. А. Василенко, для того, щоб класифікація була природною і стійкою, відображала реальну дійсність і сприяла повному та істинному уявленню про співвідношення і взаємозв'язки елементів системи, тобто про побудову і організацію системи загалом, вона повинна проводитись на підставі множинності критеріїв, а обрані критерії повинні відповідати комплексу найважливіших особливостей, властивостей елементів досліджуваної системи. Правильність вибору критеріїв класифікації, що залежить від ступеня врахування всіх найбільш характерних ознак, якостей і властивостей досліджуваних елементів, визначає її пізнавальну значимість і науково-практичну цінність [132].

На жаль, у вітчизняній науці здійснено лише поодинокі спроби комплексної класифікації конфліктів інтересів. У Законі «Про запобігання корупції» поділ конфліктів інтересів здійснюється за критерієм здатності

впливу приватного інтересу на неупередженість виконання особами своїх службових обов'язків:

а) потенційний конфлікт інтересів - ситуація, при якій у службовця наявний приватний інтерес у сфері виконання своїх службових повноважень, що тільки може вплинути на об'єктивність прийняття ним рішень, вчинення дій;

б) реальний конфлікт інтересів - ситуація, при якій відбувся вплив приватного інтересу службовця на неупередженість прийнятого ним службового рішення або вчиненої дії.

Такі визначення поверхнево розкривають зміст та особливості конфліктів, момент їх виникнення, що, в свою чергу, ускладнює подальший процес вибору правильного способу їх врегулювання.

Слід також зазначити, що в зарубіжному законодавстві виділяється й третій вид конфлікту інтересів - уявний (удаваний), коли здається, що приватні інтереси службовця можуть негативно впливати на виконання ним своїх функцій, хоча насправді це не так, його дії негативно оцінюються у свідомості людей.

Як слушно зазначає О. Поліщук, «впровадження такого терміна і явища, як уявний конфлікт інтересів, мав би спонукати суб'єктів владних повноважень прагнути до максимально етичної поведінки, рахуючись з оцінкою суспільства. Однак така ідея не знайшла підтримки в українського законодавця. Схоже, що наш світогляд ще не готовий сприймати такі, з одного боку, високі, а з іншого – прості філософсько-життєві матерії» [133].

Декілька критеріїв для поділу конфліктів інтересів у дисертаційному дослідженні «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції» навів С. В. Рівчаченко. Значущість цього наукового доробку є безсумнівною, проте слід зауважити, що деякі критерії описані не повністю, деякі взагалі залишилися поза увагою дослідника.

Так, з урахуванням суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів С. В. Рівчаченко виділяє конфлікти інтересів, яким запобігають та

які врегульовують: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні особи публічного права, громадські ради, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм [35, с. 31–32].

Навряд чи цей перелік можна вважати вичерпним, оскільки ним не охоплені інші державні органи, які не входять до системи органів державної влади (Національний банк України, Національне антикорупційне бюро, органи прокуратури та ін.), працівники та відповідні громадські утворення приватної сфери діяльності (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі та ін.).

Уточнення потребує поділ конфліктів відповідно до суб'єктів, у яких він виник, серед яких: посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, інші юридичні особи публічного права (одразу виникає питання: чому такий конфлікт може виникати тільки в посадових осіб публічної адміністрації, адже перелік відповідних суб'єктів ними не вичерпується?), особи, які надають публічні послуги, члени громадських рад при державних органах.

Слід визнати такими, що частково відповідають запропонованому С. В. Рівчаченком критерію (правовий статус юридичних осіб, у яких він може виникнути), такий вид конфліктів як «конфлікт інтересів, який виник в громадських радах, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм» [35, с. 33], оскільки зазначені ради не набувають статусу юридичної особи, утворюються на добровільних засадах для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю відповідних органів. Штучним здається також виділення конфлікту інтересів, що виникає серед посадових осіб юридичної особи, які надають публічні послуги.

Дещо нелогічною є класифікація за підставами виникнення конфлікту інтересів. Автор, виходячи із законодавчого визначення приватного інтересу, виділяє конфлікти інтересів, що «зумовлені особистими стосунками, сімейними стосунками, дружніми стосунками, іншими позаслужбовими стосунками, а також стосунками, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях» [35, с. 32–33]. Здається, що сама спроба перерахувати усі можливі прояви приватного інтересу службовця у конфлікті інтересів є приреченою на незавершеність, оскільки охопити усі майнові та немайнові інтереси такої особи, її позаслужбові стосунки майже нереально. Також не зовсім доречно виводити стосунки службовця, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських чи інших організаціях за межі позаслужбових стосунків, оскільки виконання службових або представницьких повноважень вони не стосуються. Усі перераховані вище стосунки є і мають бути позаслужбовими.

Подібні зауваження можна висловити й до класифікації конфліктів інтересів відповідно до заходів їх врегулювання, серед яких:

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

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

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляд обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи.

Цей перелік не є вичерпним. У ньому не наведена можливість самостійного врегулювання конфлікту інтересів, передбачена ч. 2 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», а також дії щодо вирішення

конфлікту інтересів у осіб, які входять до складу колегіального органу (ч. 2 ст. 35 Закону) та деякі інші.

Безумовно, така спроба комплексного застосування методу класифікації до конфліктів інтересів представляє певний науковий інтерес, однак в роботі не відображені юридично значимі підстави класифікації.

Неоднозначний характер конфліктів інтересів, що охоплює не тільки сферу діяльності державних і муніципальних органів, а й сферу приватного бізнесу, вимагає конструктивного підходу до їх класифікації, що не виключає вивчення даного явища у взаємозв'язку з іншими соціальними конфліктами.

Отже, здійснюючи пошук критеріїв для класифікації конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, слід брати до уваги класифікації більш загального рівня, а саме конфліктів інтересів загалом. Закономірності й механізми виникнення й розвитку конфліктів, а також принципи і технології управління ними є предметом такої галузі знань, як конфліктологія. Її представники досліджують різноманітні закономірності та прояви конфліктної соціальної взаємодії, а також практичне управління ними. Конфлікт при цьому розглядається як загострення суперечностей та протидія двох чи більше сторін у розв'язанні їх проблеми, що супроводжується негативними емоціями. Проте розглядуваний нами вид конфлікту інтересів має свою специфіку: він відбувається у сфері публічно-правових відносин, є переважно одностороннім за відсутності протидії або боротьби і таким, що рідко супроводжується негативними емоціями [134, с. 116]. Тому не кожен прояв такого конфлікту може бути об'єктом конфліктології, тож потребує спеціального дослідження.

Слід зазначити, що через недостатню вивченість теорії конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах, класифікації таких конфліктів не існує. Класифікація конфліктів інтересів має бути раціональною, оскільки, незважаючи на свою специфіку, вони характеризуються постійними ознаками, змістом і структурою.

Запропонувати концепцію класифікації конфліктів інтересів актуально як з наукової, так і з практичної точки зору, оскільки це сприятиме розумінню особливостей їх прояву та порядку урегулювання. Критерії класифікації, що дозволять віднести ті чи ті конфлікти інтересів до певної групи, є різними. Розглянемо юридично значимі критерії.

Розглядаючи конфлікт інтересів як особливу ситуацію, що складається у сфері публічно-правових відносин, можна визначити такі типи конфліктів:

1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту:

*а)* ***субординаційні*** *(виникають у зв'язку з реалізацією повноважень керівник-підлеглий, наприклад, у випадку прямого підпорядкування близької особи);*

*б)* ***реординаційні*** *(мають місце за відсутності організаційного підпорядкування);*

2) за кількістю суб'єктів:

*а)* ***односторонні*** *(наприклад, у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав);*

*б)* ***багатосторонні****;*

3) за тривалістю:

*а)* ***разові*** *(найчастіше мають місце під час вчинення службовцем окремої дії або прийняття рішень, таких як складання актів, проведення вимірів, засвідчення фактів тощо, характеризуються ситуативним виникненням);*

*б)* ***короткострокові*** *(наприклад, у межах провадження за зверненням громадянина стосовно якого в службовця наявний приватний інтерес, притягнення особи до відповідальності);*

*в)* ***тривалі*** *(характеризуються постійністю, безперервністю; найчастіше мають місце під час виконання повноважень керівника органу або підрозділу, в якому працює у прямому підпорядкуванні близька йому особа).*

Беручи за основу класифікації якісний склад суб'єктів відносин конфлікту інтересів, можна виділити два критерії.

Перший – пов'язаний із особами, у яких можуть виникати конфлікти інтересів. Вони можуть бути представниками та/або виконувати повноваження:

а) державних органів;

б) органів місцевого самоврядування;

в) державних підприємств, установ, організацій;

г) комунальних підприємств, установ, організацій;

ґ) сфери надання публічних послуг;

д) громадян, які залучаються суб'єктами владних повноважень до процедур формування публічної служби, здійснення ними контрольно-наглядових повноважень тощо.

Другий – пов'язаний із суб'єктами, уповноваженими на врегулювання конфліктів інтересів. Ними можуть бути:

а) керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, їх підрозділів;

б) колегіальні органи самостійно або за участі представника Національного агентства з питань запобігання корупції;

в) Національне агентство з питань запобігання корупції;

г) громадські об'єднання;

ґ) особи, у яких виник конфлікт інтересів.

Наступним критерієм є спосіб урегулювання конфлікту. Регулювання може бути:

а) зовнішнім (здійснюється уповноваженою особою, органом щодо особи, у якої виник конфлікт);

б) самостійним (його здійснює особа, у якої виник конфлікт інтересів, власними діями без залучення сторонніх осіб).

При цьому *зовнішнє урегулювання конфлікту інтересів* можна поділити на:

а) загальне (здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»);

б) спеціальне (має свою специфіку, визначається законами, які регулюють статус окремих осіб (наприклад, голови держави, народних депутатів, членів уряду, голів державних служб, агентств та інспекцій, суддів, голів місцевих рад та ін.) та засади організації відповідних органів).

За ступенем протиправності можна виділити такі конфлікти:

а) перспективний конфлікт інтересів - ситуація так званого «недоконфлікту», при якій в службовця наявний приватний інтерес у сфері виконання повноважень, який тільки у майбутньому може вплинути на об'єктивність прийняття ним рішень чи вчинення дій. Тобто дві основні складові конфлікту інтересів – службові дискреційні повноваження та приватний інтерес – існують паралельно, не перетинаються. Закон у такій ситуації не порушується і такий конфлікт за належної поведінки службовця залишається позитивним (незавершеним);

б) ретроспективний конфлікт інтересів - завершена конфліктна ситуація, при якій службовець, незважаючи на наявність у нього приватного інтересу у сфері виконання ним свої повноважень, приймає рішення чи вчиняє дії, що впливають на їх об'єктивність та неупередженість.

У цьому випадку відбувається порушення норм законодавства у сфері запобігання корупції і винна особа може бути притягнена до відповідальності. Можливість, а не обов'язковість притягнення до відповідальності в цьому випадку пояснюється тим, що законодавство у сфері протидії корупції містить положення, які дозволяють службовцям реалізовувати дискреційні владні або представницькі повноваження в умовах конфлікту інтересів. Така ситуація передбачена ст. 33 Закону України «Про запобігання корупції» у вигляді здійснення повноважень службовця під зовнішнім контролем. Така виключно зовнішня форма врегулювання конфлікту інтересів застосовується у випадках, коли неможливо вжити інших заходів врегулювання конфлікту, у тому числі переведення особи на іншу

посаду або її звільнення. Наприклад, службовець повідомляє керівника про наявний у нього потенційний конфлікт інтересів під час виконання експертного дослідження у зв'язку із наявним приватним інтересом, але керівник не може передати виконання цієї роботи іншій особі за браком фахівців, підстави для переведення або звільнення цієї особи також відсутні. Дослідження при цьому має бути виконане. Керівник видає наказ про застосування зовнішнього контролю у вигляді перевірки визначеним керівником результатів виконаного працівником дослідження (контрольна форма) або зобов'язує особу провести дослідження в присутності іншого працівника, який також визначається керівником (форма «тандем»). Незважаючи на вжиті керівником заходи, службовець виконує свою роботу в умовах конфлікту інтересів, який не зникає, так само як і не зникає приватний інтерес особи. Проте цей конфлікт відбувається у легальній площині й супроводжується контрольними заходами, визначеними керівником відповідно до чинного законодавства. Так само в умовах конфлікту інтересів діятиме особа, у якої наявний такий конфлікт, яка працює в колегіальному органі і до якої застосовано зовнішній контроль у формі участі в роботі цього органу уповноваженої особи Національного агентства з питань запобігання корупції як спостерігача без права голосу. Незважаючи на участь незалежного представника, особа голосує в умовах реального конфлікту інтересів, але, як і в першому випадку, це відбувається у легальній площині.

Подібні ситуації прописані також в інших законах. Так, депутат або голова місцевої ради відповідно до ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [135] має право брати участь у розгляді та прийнятті рішень радою, щодо яких у нього є приватний інтерес, за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради. Тобто таке оголошення є законною підставою для голосування відносно нього в умовах реального конфлікту інтересів, але знову ж таки – легального. В

іншому випадку дії депутата або службовця вважатимуться незаконними, такими, за які передбачена адміністративна відповідальність.

Таким чином, можна виділити такі підвиди ретроспективного конфлікту інтересів, *як легальний* і *протиправний*. Саме за останній особа може бути притягнена до відповідальності. У ситуаціях легального конфлікту відповідальність не повинна застосовуватися [136, с. 97-98].

Звісно, сфера конфліктів інтересів є дуже об'ємною за рахунок значної кількості суб'єктів, у яких конфлікт може виникнути, а також нормативно-правових актів, які цю сферу регламентують, тож критеріїв для класифікації може бути значно більше. Окрім того, кожен вид конфлікту можна диференціювати далі.

Отже, з урахуванням значимих ознак конфлікту інтересів виділені критерії класифікації, які мають науково-практичне значення, врахування яких сприятиме більш глибокому розумінню сутності конфлікту інтересів. Тож, класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах потребує подальшої деталізації.

**Висновки до першого розділу**

Незважаючи на значну кількість робіт, присвячених проблемам адміністративно-правової протидії корупції, окремим аспектам запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, на монографічному рівні комплексні та системні дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права не здійснювались. Поза увагою науковців залишились питання щодо структури конфлікту інтересів, форми повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів, контролю за результатами застосування заходів врегулювання конфлікту інтересів. Відсутні також дослідження порядку запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, зокрема, у зв'язку з наявністю в особи

підприємств чи корпоративних прав, із недотриманням обмежень щодо одержання подарунків, тих, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб тощо.

Увесь цей комплекс дій та процедур виходить за межі заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, визначених Законом України «Про запобігання корупції», оскільки охоплює елементи прогнозування конфліктів, аналізу, планування, їх вирішення, впровадження, координування, контроль за виконанням застосованих заходів врегулювання, застосування заходів примусу. Обраний у дисертації предмет дослідження є комплексним і актуальним напрямом наукового пошуку, пов'язаним із застосуванням комплексного підходу до протидії конфліктам інтересів засобами адміністративного права за допомогою системних заходів адміністрування конфліктів інтересів.

Аналіз історіографії правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації дозволив визначити такі його етапи:

перший етап – 1991–1997 рр. – характеризується відсутністю нормативно-правових актів, безпосередньо присвячених запобіганню та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з недостатнім загальним законодавчим регулюванням, яке переважно було спрямоване на протидію корупційним злочинам загалом;

другий етап – 1998–2008 рр. – характеризується появою першого нормативно-правового закріплення терміну «конфлікт інтересів» в національному законодавстві, а також здійсненням заходів щодо попередження конфліктів, проте лише в окремих сферах і галузях приватної, а згодом публічної діяльності;

третій етап – 2009–2012 рр. – є періодом перших спроб законодавця виділити конфлікт інтересів в окремий вид, здійснюються перші спроби визначення механізмів його врегулювання, відбувається активізація

наукового пошуку в цьому напряму у вигляді окремих завдань комплексних антикорупційних наукових досліджень;

четвертий етап – 2012–2014 рр. – характеризується комплексною зміною чинного законодавства у сфері запобігання та протидії корупції в частині запровадження нового визначення конфлікту інтересів, механізмів повідомлення про конфлікт інтересів, врегулювання його в діяльності колегіальних органів тощо;

п’ятий етап – з 2015 р. – пов’язаний з початком дії Закону України «Про запобігання корупції», яким сформовано комплексну систему заходів, спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності як осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, у тому числі осіб-членів колегіальних органів. У науковій сфері з’являються перші спеціальні дослідження, присвячені цим проблемам.

Публічні послуги можуть надаватися різними суб’єктами, незалежно від фінансування – державного, комунального чи приватного (державний і приватний нотаріус, експерт, лікар, виконавець тощо), віднесення їх лише до публічного сектору влади не відповідає сучасному стану речей. Публічним послугам притаманні такі ознаки: 1) спрямованість на задоволення публічного інтересу (як державного, так і місцевого або індивідуального значення); 2) урегульованість нормами публічного права; 3) публічний характер правовідносин при наданні послуг; 4) суб’єкт надання - органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації державної та комунальної форми власності, окремі фізичні та юридичні особи відповідно до їх правосуб’єктності; 5) надання за рахунок публічних (коштів державного і місцевих бюджетів) та приватних коштів; 6) здійснюються в процесі реалізації прав, свобод, законних інтересів, а також обов’язків фізичних та юридичних осіб.

Тобто правовідносини, що виникають у ситуації конфлікту інтересів, виходять за межі діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування, державних та муніципальних підприємств, установ, організацій.

Конфлікт інтересів виникає у сфері публічних правовідносин, які мають свої особливості: 1) їх суб'єктами є не тільки державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування, але й особи, що не перебувають на державній службі, не працюють у державних підприємствах й організаціях, здійснюють приватну господарську, у тому числі підприємницьку, та іншу діяльність, але вона пов'язана із наданням публічних послуг, спрямованих на задоволення публічного інтересу; 2) об'єктом таких відносин є дотримання встановлених законодавством правил запобігання впливу приватного інтересу цих осіб на об'єктивність реалізації їхніх повноважень.

У національному правовому полі відсутнє легальне визначення конфлікту інтересів, а його зміст та структура розкривається крізь призму законодавчо визначених видів конфлікту інтересів - потенційного та реального. Складовими конфлікту інтересів: а) приватний інтерес; б) дискреційні службові чи представницькі повноваження (зміст яких законодавчо не визначений і пов'язується переважно із поняттями «службова особа», «представницький орган»); в) суперечність між приватним інтересом і дискреційними службовими та іншими публічними повноваженнями, що випливає (може вплинути) на неупередженість виконання останніх (при цьому визнано недоцільним застосування слова «суперечність» при визначенні конфліктів інтересів).

Коло суб'єктів, на яких поширюється вимога щодо запобігання конфлікту інтересів, не обмежується лише службовими особами, а розширюється за рахунок осіб, які не наділені службовими повноваженнями, але надають публічні послуги, здійснюючи незалежну професійну діяльність, є представниками громадських формувань тощо. Тож, законодавчі визначення конфліктів інтересів, пов'язані виключно з виконанням

службових повноважень, не стосуються осіб, які такими повноваженнями не наділені.

Конфлікт інтересів – наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій, під час виконання нею службових, представницьких або інших публічних повноважень;

Оскільки конфлікт інтересів є особливою ситуацією, що створюється у сфері публічно-правових відносин, з урахуванням різних критеріїв можна виділити такі види конфліктів:

*1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту:*

а) субординаційні (виникають у зв’язку із реалізацією повноважень керівник-підлеглий, наприклад у випадку прямого підпорядкування близької особи);

б) реординаційні (мають місце за відсутності організаційного підпорядкування);

*2) за кількістю суб'єктів:*

а) односторонні (наприклад, у зв’язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав);

б) багатосторонні;

*3) за тривалістю:*

а) разові (найчастіше мають місце під час вчинення службовцем окремої дії або прийняття рішень: складання актів, проведення вимірів, засвідчення фактів тощо, характеризуються ситуативним виникненням);

б) короткострокові (наприклад, в межах провадження за зверненням громадянина щодо якого в службовця наявний приватний інтерес, притягнення особи до відповідальності);

в) тривалі (характеризуються постійністю, безперервністю; найчастіше мають місце під час виконання повноважень керівника органу або підрозділу, в якому працює у прямому підпорядкуванні близька йому особа).

4) *за якісним складом суб'єктів відносин конфлікту інтересів:*

а) пов’язані з особами, у яких можуть виникати конфлікти інтересів. Вони можуть бути представниками та/або виконувати повноваження:

- державних органів;
- органів місцевого самоврядування;
- державних підприємств, установ, організацій;
- комунальних підприємств, установ, організацій;
- сфери надання публічних послуг;
- громадян, які залучаються суб’єктами владних повноважень до процедур формування публічної служби, здійснення ними контрольно-наглядових повноважень тощо.

б) пов’язані з суб’єктами, уповноваженими на врегулювання конфліктів інтересів, якими є:

- керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, їх підрозділів;
- колегіальні органи самостійно або за участі представника Національного агентства з питань запобігання корупції;
- Національне агентства з питань запобігання корупції;
- громадські об’єднання;
- особи, у яких виник конфлікт інтересів.

5) *за способом урегулювання*:

а) конфлікти, що мають зовнішнє врегулювання (здійснюється уповноваженою особою, органом щодо особи, у якої виник конфлікт);

б) конфлікти, що мають самостійне врегулювання (його здійснює особа, у якої виник конфлікт інтересів, власними діями без залучення сторонніх осіб).

6) *залежно від виду правового регулювання*:

а) конфлікти інтересів із загальним регулюванням (здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»);

б) конфлікти інтересів із спеціальним регулюванням (воно має свою специфіку, визначається законами, які регулюють статус окремих осіб (наприклад, голови держави, народних депутатів, членів уряду, голів державних служб, агентств та інспекцій, суддів, голів місцевих рад та ін.) та засади організації відповідних органів).

6) з*а критерієм протиправності*:

а) перспективний конфлікт інтересів - ситуація, при якій в службовця наявний приватний інтерес у сфері виконання своїх повноважень, який тільки в майбутньому може вплинути на об’єктивність прийняття ним рішень чи вчинення дій;

б) ретроспективний конфлікт інтересів - ситуація, при якій службовець, незважаючи на наявність у нього приватного інтересу у сфері виконання ним повноважень, приймає рішення чи вчиняє дії в умовах конфлікту інтересів. Підвидами такого конфлікту є: *легальний (врегульований) конфлікт* та *протиправний (неврегульований) конфлікт*.

# РОЗДІЛ 2
# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

## 2.1. Поняття та види адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах

Боротьба з корупцією вимагає застосування широкого кола інструментів та важелів впливу. Значної уваги потребує вирішення проблеми ефективного та своєчасного застосування адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, особливо за відсутності спеціального нормативно-правового акта, яким би було врегульовано питання запобігання та вирішення конфлікту інтересів. Саме тому в цьому підрозділі маємо дослідити сутність та види адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах.

На думку А. В. Малько, правові засоби є правовими явищами, які виявляються в інструментах встановлення суб'єктивних прав, обов'язків, пільг, заборон, заохочування, нагородження та діях, пов'язаних з технологією реалізації прав і обов'язків [ 137 , с. 326; 138 ]. Водночас науковець зазначає, що залежно від того, якому інтересу («власним бажанням» або «чужому») служить конкретний засіб, вони можуть бути визначені як *стимулюючі* або *обмежувальні*, які необхідно розрізняти, незважаючи при цьому на негативні інструменти (відповідальність, обов'язки тощо), а враховуючи власне стимули [139, с. 72–73]. Якщо перші створюють позитивні умови для задоволення конкретної групи інтересів, іноді досить позитивні (режим найбільшого сприяння), то інші спрямовані на їхнє комплексне утримання [139, с. 74].

В. А. Сапун визначає правові засоби як «інституційні утворення (встановлення, форми) правової дійсності, які в своєму реальному функціонуванні, використанні в процесі спеціальної правової діяльності призводять до досягнення певного результату у вирішенні соціально-економічних, політичних, моральних та інших завдань і проблем, що стоять перед суспільством і державою на сучасному етапі» [140, с. 56; 141, с. 63–64].

Б. І. Пугінський наводить широке і вузьке розуміння терміна «правові засоби». У широкому сенсі юридичні (правові) засоби – це «поєднання (комбінації) юридично значимих дій, що здійснюються суб'єктом із дозволеним ступенем розсуду і служать досягненню їх цілей (інтересів), що не суперечать законодавству та інтересам суспільства» [142; 141, с. 63–64]; у вузькому – це «юридичні способи вирішення суб'єктами відповідних завдань, досягнення своїх цілей (інтересів)» [142; 141, с. 63–64].

Тобто юридичні засоби являють собою комплекс юридично значущих дій, які виконуються як уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, так і фізичними особами у відповідній сфері і з певною метою. Якщо розглядати юридичні засоби в контексті досліджуваної нами проблеми, то, на нашу думку, одні засоби застосовують суб'єкти, наділені публічними повноваженнями (наприклад, здійснення моніторингу та контролю за запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (належить до компетенції Національного агентства з питань запобігання корупції)), а інші використовують фізичні особи з метою запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів (наприклад, з метою недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів).

Також Б. І. Пугінський акцентує увагу на тому, що правові засоби є елементом механізму реалізації права. Від правильного вибору правових засобів залежить зрештою досягнення цілей правового регулювання, а, значить, ефективність права загалом. Недооцінка, невірний вибір юридичних

засобів, прийомів, закладених у нормативній основі правового регулювання, призводять до збоїв у реалізації права, зниження правового ефекту. Загальним місцем в оцінці причин низького рівня ефективності права стала вказівка на відсутність належного механізму його реалізації [140].

Теоретики права А. В. Малько та М. І. Матузов визначають правові засоби як правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технології), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально корисних цілей. Загальні ознаки правових засобів такі: 1) вони є загальними юридичними способами забезпечення інтересів суб'єктів права, досягнення поставлених цілей (в цьому виявляється соціальна цінність цих утворень і права загалом); 2) відображають інформаційно-енергетичні якості і ресурси права, що надає їм особливої юридичної сили, спрямованої на подолання перешкод, що стоять на шляху задоволення інтересів учасників правовідносин; 3) поєднуючись певним чином, виступають основними частинами (елементами) дії права, функціональної сторони механізму правового регулювання, правових режимів; 4) призводять до юридичних наслідків, конкретних результатів; 5) забезпечуються державою [ 143 , с. 223; 144 ]. Юридичні засоби, що застосовуються з метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, визначені в нормах антикорупційного законодавства. Вони спрямовані на боротьбу з корупцією, на дотримання правил етичної поведінки державних службовців, а також на притягнення винних осіб до юридичної відповідальності.

В. Г. Чорна, зазначає, що правові засоби – це правові інструменти, які використовують під час своєї діяльності органи державної влади та органи місцевого самоврядування на законних підставах з метою виконання поставлених державою завдань (соціальних, економічних, правових, організаційних, політичних тощо) [145].

Особливості правових засобів: 1) вони є правовою одиничною категорією, яка, набувши певної форми, впливає на суспільні відносини;

2) мають функціональне наповнення, тобто кожний правовий засіб повинен використовуватися виключно за необхідності та відповідно до призначення; 3) вони не можуть функціонувати окремо один від одного; 4) їх системне поєднання виражається в механізмі правового регулювання; 5) використовуються виключно уповноваженими на те суб'єктами органів державної влади та органів місцевого самоврядування [146].

На нашу думку, виокремлені особливості притаманні юридичним засобам як загальному юридичному поняттю, тоді ж, коли йдеться про адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, ця група засобів є її підвидом, якому притаманні всі ознаки загального поняття та ряд специфічних ознак, що виникають з урахуванням сфери діяльності, суб'єктів застосування тощо. Названі засоби реалізуються через систему дозволів, заохочень, заборон, обмежень.

В. К. Колпаков до засобів, які мають адміністративно-правовий характер регулювання, відносить приписи, заборони, дозволи. Приписи – покладання прямого юридичного зобов'язання чинити ті чи ті дії в умовах, передбачених правовою нормою. Заборони – покладання прямих юридичних обов'язків не чинити тих чи тих дій в умовах, передбачених правовою нормою. Дозволи – юридичний дозвіл чинити в умовах, передбачених нормою, ті чи ті дії, або утримуватися від їх вчинення за своїм бажанням [147, с. 56–57; 138].

Досить обмеженою, на нашу думку, є систематизація адміністративно-правових засобів, запропонована І. Р. Березовською, яка виділяє засоби: 1) дозвільні; 2) реєстраційні; 3) адміністративно-правового примусу [148].

О. А. Куций під адміністративно-правовими засобами забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах пропонує розуміти сукупність усіх заходів, які застосовуються для забезпечення реалізації прав суб'єктів та охорони їхніх інтересів. Ці засоби запропоновано поділяти на дві групи: а) попереджувальні, що профілактично створюють умови, які не

допускають протиправних дій; б) правозахисні, тобто гарантії держави, які забезпечують відновлення прав платників податків [149, с. 12].

О. В. Олійник стверджує, що адміністративно-правові засоби правового регулювання та державного управління являють собою сукупність правових механізмів та прийомів і способів встановлення і реалізації владних повноважень державними органами всіх гілок влади, спрямованих на забезпечення інформаційної безпеки особи, суспільства, держави. Різновидами цих адміністративно-правових засобів є: засоби матеріально-технічного та фінансового забезпечення; засоби кадрового забезпечення; технологічні засоби; соціальні засоби; інформаційні засоби; ідеологічні засоби; політичні засоби [ 150 , с. 66]. На нашу думку, запропоноване визначення містить юридичну помилку, адже юридичні засоби не можуть складатися з правових механізмів, вони, по суті, є елементом правового механізму.

Досить влучне визначення поняття адміністративно-правових засобів здійснення митної справи пропонує В. Т. Комзюк – сукупність встановлених нормами адміністративного права прийомів і способів, за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у зазначеній сфері з метою забезпечення дотримання порядку переміщення через митний кордон України товарів та інших предметів, митного регулювання, процедур митного контролю, попередження та припинення порушень митних правил, притягнення винних осіб до відповідальності та інших засобів проведення в життя митної політики [151, с. 8].

Т. В. Збирак під адміністративно-правовими способами захисту права громадян на свободу слова пропонує розуміти врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів та їх посадових осіб, спрямовану на правильне розуміння та застосування чинного законодавства, що визначає право громадян на свободу слова, на вільне вираження своїх поглядів та переконань [152, с. 240].

В. М. Кондратенко адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю визначає як регламентовану адміністративним законодавством сукупність правових інструментів, спрямованих на реалізацію та захист прав і свобод осіб з інвалідністю, з метою створення належних умов використання цими індивідами конституційних правових можливостей на рівних засадах з іншими громадянами, підтримання та розвитку доступного й недискримінаційного соціального середовища в країні [153, с. 5].

Тож, по-перше, адміністративно-правові засоби характеризуються через систему правових інструментів; по-друге, реалізація зазначених правових інструментів повинна забезпечити захист конституційних прав осіб.

Таким чином, *адміністративно-правові засоби - це всі можливі юридичні важелі впливу на поведінку та дії суб'єктів у відповідній сфері публічного адміністрування, що застосовуються на підставі норм законодавства уповноваженими суб'єктами.*

Як було зазначено вище, одним з підвидів адміністративно-правових засобів є адміністративно-правові засоби запобігання корупції, які застосовуються в усіх видах публічної служби у сфері публічно-правових відносин. Тобто це антикорупційні заходи, яких вживає держава з метою боротьби з корупцією. Розглянемо більш детально цей вид адміністративно-правових засобів.

Н. Янюк зазначає, що антикорупційне законодавство є дієвим правовим засобом на шляху подолання корупції на публічній службі, однак пріоритет слід надати формуванню тих законів, які містять заходи запобігання/профілактики проявів корупції [ 154 ]. Саме антикорупційне законодавство визначає систему адміністративно-правових засобів боротьби з корупцією та запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Водночас слід урахувати, що основним напрямом боротьби з корупцією має бути її запобігання, тобто вплив на її причини й умови. Відтак антикорупційна політика є частиною державної політики й повинна

включати адміністративно-правові засоби, спрямовані на вирішення таких завдань: організація боротьби з корупцією на всіх її рівнях; звуження поля умов і обставин, що сприяють корупції; збільшення ймовірності виявлення корупційних дій і покарання за них; вплив на мотиви поведінки посадової особи; створення атмосфери суспільного неприйняття корупції в усіх її проявах [155, с. 68; 157].

Ю. В. Дем'янчук, досліджуючи адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією, зазначає, що запобігання корупційним правопорушенням здійснюється шляхом організації й проведення моніторингу ефективності боротьби з корупцією, кінцевою метою якого є отримання об'єктивної інформації, що є основним і необхідним елементом ефективного управління. У цьому контексті слід виділити основні напрями, за якими буде здійснюватися антикорупційний моніторинг, а саме: вивчення громадської думки про стан корупції; вивчення й аналіз виявлених корупційних правопорушень; проведення аналізу скарг і звернень фізичних і юридичних осіб про факти вчинення корупційних правопорушень, що надійшли до державних органів; узагальнення результатів перевірок, проведених у державних органах; узагальнення результатів антикорупційної експертизи нормативних правових актів і їхніх проєктів; проведення аналізу публікацій про корупцію в засобах масової інформації; здійснення контролю за виконанням заходів, передбачених планами протидії корупції, узагальнення отриманих даних [157, с. 92]. Також автор відзначає, що головним призначенням адміністративно-правових засобів протидії корупції є недопущення переростання корупційного правопорушення в діяння, яке буде створювати велику суспільну небезпеку і розглядатися як корупційний злочин [156, с. 140].

З метою ефективного застосування адміністративно-правових засобів боротьби корупцією запропоновано прийняти нормативно-правові акти, що регулювали б порядок проведення антикорупційного моніторингу в Україні, в усіх адміністративно-територіальних центрах. У зв'язку з цим необхідні:

а) розроблення й прийняття державних програм із протидії корупції, а також короткострокових муніципальних цільових програм із протидії корупції. Наразі більшістю місцевих адміністрацій в Україні розроблені і прийняті програми протидії корупції, але без конкретного механізму реалізації їх положень, у зв'язку з чим вони мають суто декларативний характер; б) організація і проведення антикорупційної експертизи нормативних правових актів і соціально-економічних програм. Порядок проведення антикорупційної експертизи повинен бути регламентований національним законодавством [157, с. 94].

Окрім розроблення та прийняття системи відповідних нормативно-правових актів, слід приділити увагу експертизі, яку здійснює Міністерство юстиції України, що само по собі вже передбачає корупційну складову в здійсненні міністерством своїх повноважень. Тож, існує необхідність передати ці повноваження новому державному органу, підзвітному безпосередньо Президенту, із превентивними функціями, незалежним статусом, не пов'язаним із формуванням будь-якої державної політики. Метою і завданням такого органу має бути незалежна антикорупційна експертиза нормативно-правових актів, задля забезпечення ефективного запобігання та зниження ризиків прояву корупційних норм у нормативно-правових актах [157, с. 94]. Убачається нелогічним делегування повноваження щодо експертизи тих нормативно-правових актів, які розробляє та приймає Мінюст самому Мінюсту, тобто цей орган повинен сам контролювати якість та дієвість прийнятих норм.

Адміністративно-правові засоби протидії корупції повинні мати комплексний, системний характер, стосуватися кожного державного службовця, а особи, які уповноважені їх застосовувати, повинні бути наділені публічною владою.

До адміністративно-правових засобів протидії корупції належать: 1) адміністративні заборони, пов'язані з режимом державної таємниці; 2) засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі;

3) посадовий регламент державного службовця; 4) конкурсне заміщення посади держаної служби; 5) встановлення й обов'язкове використання кадрового резерву в системі державної служби; 6) випробування при вступі на державну службу; 7) атестація державних службовців; 8) кваліфікаційний іспит; 9) обов'язкове встановлення альтернативи при призначенні на посаду державної служби тощо [156, с. 139].

Отже, узагальнюючи вище викладене, зазначимо, що адміністративно-правові засоби боротьби з корупцією є різноманітними, що передбачає застосування різних заходів у боротьбі з негативним явищем – корупцією. Одним з різновидів таких засобів є адміністративно-правові засоби врегулювання конфлікту інтересів.

Пропонуємо під **засобами запобігання та врегулювання конфлікту інтересів** розуміти *сукупність правових, адміністративних, організаційних, економічних, психологічних заходів та способів впливу на поведінку особи з метою підвищення авторитету публічної служби, мотивації суб'єкта на неупереджене, об'єктивне та професійне виконання своїх обов'язків під час реалізації публічних функцій.*

Зазначимо, що на сьогодні нормативною підставою застосування адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є закони України «Про запобігання корупції» та «Про державну службу», а також рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» та наказ Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування». В зазначених нормативно-правових актах законодавець окреслив систему адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі та способи (алгоритм дій) запобігання та урегулювання конфлікту інтересів.

Перш ніж виокремити види адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, необхідно визначити умови успішного управління конфліктами, якими є: 1) об'єктивне розуміння конфлікту як реальності; 2) визначення можливості активного впливу на конфлікт і перетворення його на чинник саморегуляції, самокоригування системи; 3) наявність матеріальних, духовних і соціальних ресурсів, а також правової основи управління, здатність суб'єктів до узгодження своїх позицій і інтересів, поглядів і орієнтацій [158, с. 125].

Також слід зазначити, що вибір певного засобу може бути зумовлений як загальним правилом, так і особливостями конфліктної ситуації та сторін конфлікту. Передусім уповноважений суб'єкт повинен застосувати засоби запобігання (попередження), а потім засоби урегулювання (вирішення) ситуацій конфлікту інтересів.

Отже, адміністративно-правові засоби, відповідно до особливостей їхнього застосування, поділяються на: 1) адміністративно-правові засоби запобігання конфлікту інтересів та 2) адміністративно-правові засоби врегулювання конфлікту інтересів.

Головною метою застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів є створення таких умов діяльності осіб, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», які мінімізували б вірогідність виникнення конфлікту інтересів. Успішне застосування цієї групи засобів зменшує затрати сил і часу та запобігає негативним наслідкам, мінімізує необхідність застосування адміністративно-правових засобів урегулювання конфлікту інтересів.

Слід зазначити, що метою застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів є: 1) створення об'єктивних умов, які перешкоджають виникненню та деструктивному розвитку передконфліктних ситуацій; 2) оптимізація організаційно-управлінських умов створення та функціонування організацій; 3) усунення соціально-психологічних чинників виникнення конфліктів; 4) застосування технологій попередження конфлікту

[ 159 ]. Тобто при застосуванні тих чи тих засобів, слід враховувати психологічний вплив на поведінку осіб, відносно яких вони застосовуються.

З точки зору психології, до об'єктивних умов застосування засобів запобігання конфліктам інтересів належать: 1) створення сприятливих умов для життєдіяльності: матеріальна забезпеченість, умови роботи дорослих членів сім'ї та умови навчання дітей, можливості для самореалізації в професійній діяльності, дружні взаємини у трудовому колективі; відповідний стан здоров'я, приязні стосунки в сім'ї, наявність вільного часу для повноцінного відпочинку і та ін. Людина, яка має проблеми у якійсь із зазначених сфер, буде більш конфліктною порівняно з тією, у якої таких проблем немає; 2) справедливий і гласний розподіл матеріальних благ у колективі, організації. Типовою об'єктивною причиною виникнення конфлікту є дефіцит матеріальних благ та їхній несправедливий розподіл. Несправедливий розподіл духовних благ (нагороди, заохочення) рідше стає причиною виникнення конфлікту; 3) розроблення правових та інших нормативних процедур вирішення типових передконфліктних ситуацій: існують типові проблемні ситуації соціальної взаємодії та передконфліктні ситуації, які можуть призвести до конфлікту. Розроблення нормативних процедур вирішення таких ситуацій дасть змогу учасникам взаємодії відстоювати власні інтереси, не вступаючи в конфлікт з опонентом; 4) заспокійливе матеріальне середовище, яке оточує людину: зручне планування житлових та робочих приміщень, оптимальні характеристики повітряного середовища, освітленості, електромагнітних та інших полів, кольорова гама приміщень, кімнатні рослини, акваріуми, обладнання кімнат відпочинку, відсутність дратівливих шумів і т. ін. Загалом можна сказати, що все матеріальне середовище, яке оточує людину, впливає на стан її організму та психіку, а відтак воно, хоча й опосередковано, може впливати і на конфліктність особистості [158, с. 128].

Об'єктивно-суб'єктивними умовами попередження конфліктів є: 1) *структурно-організаційні умови*: структура організації має бути

оптимальною. За умови, що формальна та неформальна структури колективу збігаються і відповідають поставленим перед організацією завданням, імовірність виникнення конфліктів буде незначною; 2) *функціонально-організаційні умови* пов'язані з оптимізацією функціональних взаємозв'язків між структурними елементами організації та працівниками. Адже відомо, що функціональні суперечності зазвичай призводять до виникнення міжособистісних суперечностей; 3) *особистісно-функціональні умови*: працівник мусить максимально відповідати вимогам своєї посади. Невідповідність працівника займаній посаді за професійним рівнем, моральними, психологічними та фізичними особливостями може стати передумовою виникнення конфліктів між ним та його співробітниками; 4) *ситуативно-управлінські умови* пов'язані з прийняттям оптимальних управлінських рішень та грамотною оцінкою результатів діяльності працівників. Конфлікти можуть бути спровоковані некомпетентними рішеннями керівника або несправедливою, необґрунтованою негативною оцінкою результатів діяльності працівників [158, с. 129].

Таким чином, на нашу думку, застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів має сигнальний, попереджувальний характер та застосовується з метою: забезпечення матеріального благополуччя особи; підвищення мотивації (кар'єрний ріст, підвищення рівня соціального захисту); систематичного застосування заходів матеріального та морального заохочення; забезпечення відповідності виконуваних функціональних обов'язків рівню фінансового, соціального, трудових та інших видів гарантій.

Таким чином, *адміністративно-правовими засобами запобігання конфлікту інтересів є сукупність заходів та способів, які застосовують у своїй діяльності уповноважені суб'єкти з метою створення умов, за яких мінімізується ймовірність виникнення конфлікту інтересів.*

У разі виникнення конфлікту інтересів керівник чи інший уповноважений суб'єкт повинен вжити всіх необхідних заходів для його врегулювання.

Задля кращого розуміння сутності адміністративно-правових засобів урегулювання конфлікту інтересів визначимо мету та особливості їх застосування.

Найрезультативнішим способом усунення конфліктних суперечностей є вирішення або розв'язання конфліктів. Вирішення конфлікту – одна з форм завершення конфлікту, сукупність позитивних дій (рішень) самих учасників конфлікту, яка припускає пошук взаємовигідного вирішення проблеми, має особисту значущість для учасників конфлікту та припиняє протидію учасників конфлікту мирними або силовими засобами і на цій основі гармонізує взаємостосунки [158, с. 144].

Можливе повне й неповне вирішення конфлікту. Існують такі варіанти вирішення конфліктів: 1) повне вирішення конфлікту на об'єктивному рівні за рахунок перетворення об'єктивної конфліктної ситуації. Наприклад, просторове або соціальне розведення сторін, надання їм дефіцитних ресурсів, відсутність яких призвела до конфлікту; 2) повне вирішення конфлікту на суб'єктивному рівні за рахунок кардинальної зміни образів конфліктної ситуації; 3) часткове вирішення конфлікту на об'єктивному рівні за рахунок перетворення об'єктивної конфліктної ситуації у напрямі створення незацікавленості у конфліктних діях; 4) часткове вирішення конфлікту на суб'єктивному рівні за рахунок обмеженого, але достатнього для тимчасового припинення суперечності і зміни образів в конфліктній ситуації [158, с. 148–149].

В ситуації урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі мова може йти лише про повне вирішення, адже, якщо конфлікт інтересів не урегульований (вирішений), то має місце адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, тож до відповідних осіб мають застосовуватись

заходи юридичної відповідальності (адміністративної, дисциплінарної та кримінальної).

Вирішення конфлікту інтересів, з точки зору психології, може бути досягнуто такими шляхами: 1)припинення конфліктної взаємодії – перша й очевидна умова початку вирішення будь-якого конфлікту. Доти, поки будуть вживатися заходи з однієї чи з обох сторін щодо посилення своєї позиції шляхом насилля, мови про вирішення конфлікту не може бути; 2) пошук спільних точок дотику в цілях, інтересах опонентів є двостороннім процесом і передбачає аналіз як своїх цілей та інтересів, так і цілей та інтересів іншої сторони. Якщо сторони хочуть вирішити конфлікт, вони повинні зосередитися на інтересах, а не на особистості опонента. До вирішення конфлікту зберігається стійке негативне ставлення один до одного, яке виражається в негативній думці про опонента і негативних емоціях щодо нього. Щоб приступити до вирішення конфлікту, необхідно пом’якшити це негативне ставлення, головне – знизити інтенсивність негативних емоцій опонентів стосовно один одного; 3) доцільно перестати бачити в опоненті свого ворога, супротивника. Проблему, через яку виник конфлікт, краще вирішувати разом, об’єднавши зусилля. Цьому сприяє по-перше, критичний аналіз власної позиції і дій: виявлення й визнання власних помилок знижує негативне ставлення опонента. По-друге, необхідно зрозуміти інтереси іншого. Зрозуміти – не означає виправдати, але слід намагатись ставитись до опонента об’єктивно. По-третє, доцільно виділити конструктивне начало в поведінці або в намірах опонента; 4) оскільки важко зменшити негативні емоції протилежної сторони, можна звернутись до третьої сторони, авторитетної для опонента, 5) об’єктивне обговорення проблеми, з’ясування суті проблеми (конфлікту), уміння сторін бачити головне також сприяють успішному вирішенню протиріччя. Акцентування уваги на другорядних питаннях, піклування тільки про свої інтереси знижують шанси конструктивного вирішення проблеми; 6) ще одна важлива умова – вибір

оптимальної стратегії вирішення, яка відповідає певним обставинам [158, с. 146].

Адміністративно-правові засоби урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, на нашу думку, можна реалізувати двома способами:

1) *організаційно-структурний* передбачає здійснення керівником чи іншою уповноваженою особою ряду дій організаційного характеру: наприклад, усунення від виконання завдання, перегляд обсягу службових повноважень, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; обмеження доступу до певної інформації тощо.

2) *адміністративний* передбачає вираження імперативної волі керівника чи іншого уповноваженого суб'єкта, що проявляється в прийнятті владного рішення щодо переведення на іншу роботу; звільнення особи з займаної посади.

Отже, під *адміністративно-правовими засобами урегулювання конфлікту інтересів* пропонуємо розуміти *систему юридично визначених заходів самостійного та зовнішнього врегулювання, спрямованих на виявлення та нівелювання впливу приватного інтересу на дискреційні повноваження суб'єкта, який спричинив виникнення конфлікту інтересів, оформлення відповідного рішення уповноваженою особою або вчинення відповідних дій таким суб'єктом самостійно, а також моніторинг їх виконання.*

Застосування адміністративно-правових засобів урегулювання конфлікту інтересів є особливим видом діяльності суб'єкта управління, який полягає в здійсненні цілеспрямованого впливу на поведінку та дії особи з метою припинення реального конфлікту інтересів. Пропонуємо урегульовувати конфлікт інтересів колективно з обов'язковим рішенням, оформленим письмово, в якому чітко має бути зазначений спосіб такого урегулювання. Під *колективним розглядом* пропонуємо розуміти можливість створення спеціальних тимчасових комісій з урегулювання конфлікту інтересів, які будуть створюватися лише в разі виникнення конфлікту і

діятимуть до повного врегулювання ситуації. До складу такої комісії, на нашу думку, повинні входити керівники головних структурних підрозділів, наприклад, керівник відділу кадрового забезпечення; особа уповноважена рішенням керівника спостерігати за вживанням заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; фінансовий директор (головний бухгалтер).

Застосування адміністративно-правових засобів урегулювання конфлікту інтересів зумовлене: по-перше, необхідністю досягнення згоди учасників конфлікту інтересів; по-друге, неможливістю застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів.

С. В. Рівчаченко, досліджуючи питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, виокремлює такі види адміністративно-правових засобів: 1) загальні обов'язки щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; 2) заходи самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів; 3) позбавлення приватного інтересу; 4) усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; 4) обмеження доступу до публічної інформації; 5) перегляд обсягу службових обов'язків; 6) застосування зовнішнього контролю; 7) переведення на іншу посаду; 8) звільнення [35, с. 93–95].

Водночас науковець пропонує класифікувати заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів за такими критеріями:

а) залежно від характеру конфлікту інтересів, що врегульовуються: ті, що спрямовані на врегулювання тимчасового (разового) конфлікту інтересів (усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень); ті, що спрямовані на врегулювання постійного конфлікту інтересів (обмеження доступу до певної інформації; перегляд обсягу службових повноважень; переведення на іншу посаду; звільнення) [35, с. 93–95];

б) залежно від впливу на права та обов'язки третіх осіб: ті, що прямо уповноважують інших публічних службовців або прирівняних до них осіб на постійне або одноразове виконання інших завдань, прийняття рішень або участь у їх прийнятті (усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; обмеження доступу до певної інформації; перегляд обсягу службових повноважень; застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень); ті, що прямо не уповноважують інших публічних службовців або прирівняних до них осіб на постійне або одноразове виконання інших завдань, прийняття рішень або участь у їх прийнятті (переведення на іншу посаду; звільнення) [35, с. 93–95];

в) залежно від суб'єкта прийняття рішення про його застосування: ті, що застосовуються як керівником органу, підприємства, установи, організації, так і керівником структурного підрозділу (усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; обмеження доступу до певної інформації; перегляд обсягу службових повноважень; застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень); ті, що застосовуються виключно керівником органу, підприємства, установи, організації (переведення на іншу посаду; звільнення) [35, с. 93–95].

Запропонована автором класифікація засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не є повною, адже конфлікт має переважно локальний характер, тож відповідні засоби можуть бути застосовані керівником. Водночас, на нашу думку, адміністративно-правові засоби в досліджуваній сфері можуть бути реалізовані також іншими суб'єктами та виходити за межі компетенції керівника органу, підприємства, установи, організації та мати управлінську природу. Ними можуть бути: контроль, нагляд, експертиза, моніторинг, оцінювання, адміністративна відповідальність. Також виникає питання, яким чином слід запобігати чи врегульовувати конфлікт інтересів, якщо його суб'єктом є керівник?

Ю. В. Біляк, досліджуючи питання конфлікту інтересів на державній службі, акцентує увагу на тому, що «державі необхідно визначитися з системою заходів, які були б спрямовані на збереження доброчесності та об'єктивності механізму прийняття рішень, що його використовують уряд та інші державні установи [160, с. 50]. Організація запобігання виникненню конфліктів визначається: 1) наявністю органів, які запобігають виникненню конфлікту; 2) частотою розгляду питань, що стосуються контролю за діяльністю корпорації; 3) підзвітністю органів контролю; 4) прозорістю та публічністю процесу контролю та його результатів [160, с. 52]. Чим частіше контролюється виконання функціональних зобов'язань та перебіг виробничих процесів, тим менша ймовірність виникнення конфлікту інтересів сторін.

В Законі України «Про запобігання корупції» визначені такі види адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту інтересів: 1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; 2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів; 3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів [128, ст. 28]. Алгоритм здійснення визначених заходів деталізовано в Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

О. В. Токар-Остапенко акцентує увагу на таких стратегічних складових запобігання конфлікту інтересів, як: 1) виявлення конфлікту інтересів, що може здійснюватися за допомогою аналізу: інформації про себе, що надається державним службовцем відповідно до вимог законодавства про державну службу; особистих заяв державного службовця про можливий

конфлікт інтересів відповідно до вимог законодавства; заяв третіх осіб, у т.ч. тих, хто вважає себе постраждалими від неправомірних дій державного службовця, пов'язаних із конфліктом інтересів; 2) попередження виникнення конфлікту інтересів може бути реалізовано шляхом встановлення заборони займатися певними видами діяльності; дозвільного порядку заняття певними видами діяльності; обов'язкового повідомлення про заняття певними видами діяльності [176, с. 12].

На нашу думку, законодавчо визначена система заходів запобігання конфлікту інтересів може бути доповнена такими: 1) здійснення контролю за майновим становищем близьких осіб, які обіймають державні посади категорії А і Б; 2) передбачити періодичну ротацію кадрів, особливо тих осіб, які перебувають у постійному контакті з фізичними чи юридичними особами.

Також зазначимо, що, окрім заходів запобігання конфлікту інтересів, які застосовують суб'єкти публічної адміністрації, окрему увагу потрібно приділити заходам запобігання конфлікту інтересів зі сторони громадськості, суть яких: 1) повідомляти про виявлені факти реального, потенційного конфлікту інтересів спеціально уповноваженим суб'єктам у сфері протидії корупції, Національному агентству, керівництву чи іншим представникам органу, підприємства, установи чи організації, в яких були вчинені ці правопорушення або у працівників яких наявний конфлікт інтересів, а також громадськості; 2) запитувати та одержувати від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», інформацію про діяльність щодо запобігання корупції; 3) проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; 4) брати участь у парламентських слуханнях та інших заходах з питань запобігання корупції, в тому числі конфлікту інтересів;

5) вносити пропозиції суб'єктам права законодавчої ініціативи щодо вдосконалення законодавчого регулювання відносин, що виникають у сфері запобігання корупції; 6) проводити, замовляти проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, з питань запобігання корупції; 7) проводити заходи щодо інформування населення з питань запобігання корупції; 8) здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству [128, ст. 21].

В «Загальних правилах етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» визначено такі заходи запобігання конфлікту інтересів щодо державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: 1) проводити щорічне оцінювання результатів службової діяльності; 2) вживати всіх можливих заходів для запобігання виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими; 3) дотримуватись принципів несення публічної служби та бути неупередженим, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій; не використовувати свої повноваження або своє службове становище в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі не використовувати свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [161].

Узагальнюючи вищевикладене, зазначимо: застосування адміністративно-правових засобів запобігання конфлікту має превентивний характер; небажання виникнення конфлікту інтересів повинно бути закладено в підсвідомості особи, що має бути продиктовано прагненням зберегти своє соціальне становище та престижність займаної посади; особа повинна самостійно попереджати виникнення конфлікту інтересів та дотримуватися у своїй діяльності етичних принципів та правил перебування

на публічній службі; чим вищий рівень мотивації особи, тим менша вірогідність виникнення конфлікту інтересів; заходи застосовуються як при потенційному, так і при реальному конфлікті інтересів.

У разі неможливості запобігти конфлікту інтересів та за наявності підстав вважати, що конфлікт усе ж таки виник, уповноважені суб'єкти застосовують адміністративно-правові засоби врегулювання (вирішення) конфлікту інтересів.

Особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування повинні вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів, приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів. У разі якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до Закону України «Про запобігання корупції». Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, навіть якщо в діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів [128, ст. 28].

Законодавством передбачено можливість урегулювання конфлікту інтересів шляхом застосування заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Самостійне врегулювання конфлікту інтересів передбачає можливість особи самостійно вжити заходів – позбавитись відповідного приватного інтересу з наданням підтверджувальних документів безпосередньому керівнику або керівнику

органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади [128, ст. 29].

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи [128, ст. 29]. Як бачимо, законодавець наводить вичерпний перелік способів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, що, на нашу думку, є недоцільним, адже таким чином він обмежує право роботодавця обирати додаткові способи урегулювання конфлікту інтересів.

Також зазначимо, що заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів перераховано відповідно до ступеня їх суворості та настання несприятливих наслідків для особи, у якої виник конфлікт інтересів. Проте керівнику при обранні заходу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів варто враховувати ступінь приватного інтересу особи.

За приписами Закону вирішення конфлікту інтересів у таких формах (тобто прийняття керівником відповідного рішення) і є його врегулюванням. Але чи достатньо лише прийняти рішення і вважати конфлікт врегульованим. Вважаю, що ні. Як і будь яка управлінська діяльність, прийняття розпорядницького акту потребує контролю за його виконанням: чи досягнуто мету акту, чи вирішено ним проблему, чи правильно виконанні приписи, що містяться у ньому. Так само потребують контролю застосування заходів самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Таким чином, необхідним елементом врегулювання конфлікту є контроль (моніторинг) його виконання, який виходить за межі досліджуваної процедури. Наслідком контролю може стати виявлення порушення вимог законодавства про запобігання корупції, що тягнуть за собою застосування заходів юридичної відповідальності. Ці

заходи також не охоплені механізмами запобігання та врегулювання конфліктів інтересів.

Тож, національне законодавство визначає порядок та процедуру урегулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Проте аналіз досвіду країн Європейського Союзу показав, що запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів може бути пов'язане з такими рішеннями, як відсторонення (тимчасове або постійне) державного службовця від виконання обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; посилення контролю за виконанням державним службовцем обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; колегіальне прийняття рішень із питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів.

На нашу думку, законодавчо визначена система заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів може бути доповнена такими видами як: 1) здійснення контролю за виконанням рішень про врегулювання конфлікту інтересів; 2) відповідальність за порушення вимог запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Крім цього, таку систему слід доповнити правилами запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманнням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції, зокрема, у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, із недотриманням обмежень щодо одержання подарунків, тих, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, спільної роботи близьких осіб тощо. Таким чином, увесь цей комплекс заходів виходить за межі просто заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Вважаємо, що він охоплюється системою правових засобів адміністрування конфлікту інтересів. Відповідно елементами адміністрування конфлікту інтересів є система заходів щодо їх прогнозування, аналізу, попередження, врегулювання, впровадження, контролю за виконанням, застосування заходів примусу.

Способи зовнішнього урегулювання конфлікту інтересів визначені в ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції». Уважаємо, що їх склад має бути розширений з урахуванням досвіду європейських країн, які посідають провідні місця в міжнародному рейтингу щодо боротьби з корупцією. Найбільш важливими та поширеними заходами є такі: обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад); декларування особистих доходів; декларування сімейних доходів; декларування особистого майна; декларування сімейного майна; декларування подарунків; декларування приватних інтересів, пов'язаних із контрактними зобов'язаннями; декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням і прийняттям рішень; безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації; публічне розкриття декларацій про доходи та майно; обмеження та контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень); обмеження та контроль за подарунками та іншими формами пільг; обмеження та контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії); дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення може спричинити конфлікт [176, с. 12–13].

**Адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах** – *це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів (приписів, заборон та дозволів) адміністрування конфлікту інтересів, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів у публічно правових відносинах та врегулювання таких конфліктів у разі їх виникнення.*

Адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є лише частиною різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів (приписів, заборон та дозволів) засобів адміністрування конфлікту інтересів. **Адміністративно-**

**правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах** – *це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів, врегулювати такі конфлікти в разі їх виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності.*

*Видами адміністративно-правових засобів адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є: а) заходи попередження конфлікту інтересів; б) заходи врегулювання конфлікту інтересів; в) заходи контролю, моніторингу; г) заходи адміністративного примусу.*

### 2.2. Суб'єкти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Суб'єкти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів утворюють певну систему. Загалом система – це сукупність елементів, що знаходяться у відносинах і зв'язках один з одним. Енергія зв'язків між її елементами перевищує енергію їх зв'язків з елементами інших систем, тим самим систему формується як цілісне утворення. За всієї різноманітності тлумачень, розуміння системи в найзагальнішому сенсі традиційно включає уявлення про єдність взаємопов'язаних елементів, тобто передбачає розгляд системи передусім як певного цілого. Семантичне поле системності включає терміни «елемент», «ціле», «єдність», «зв'язок», «взаємодія», «структура». Структура системи передбачає упорядкованість, організацію, побудову, обумовлені характером взаємовідносин елементів і відносин системи з зовнішнім середовищем, у яких проявляються дві її протилежні властивості: обмеженість (зовнішня властивість системи) і цілісність (внутрішня властивість системи).

Поняття системи має надзвичайно широку сферу застосування. У тому числі це стосується й суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів. Тому правильне розуміння системи як категорії передбачає формулювання відповідних визначень, виокремлення основних ознак системи та її принципів:

1) цілісність – певна незалежність системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів від зовнішнього середовища і водночас певна залежність кожного елемента цієї системи від його місця, функцій тощо всередині цілого;

2) пов’язаність – наявність зв’язків і відносин, які дозволяють шляхом переходу від елемента до елемента з’єднати дві будь-яких складові системи, наприклад, суб’єктів запобігання та врегулювання конфлікту;

3) структурність – обумовленість поведінки системи не стільки поведінкою її окремих елементів, скільки властивостями її структури;

4) ієрархічність – кожен елемент системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (наприклад, нормативно-правові акти) у свою чергу може розглядатися як система, один з компонентів більш загальної системи запобігання конфліктам інтересів;

5) функція – наявність цілей (можливостей) врегулювання конфліктів;

6) множинність опису кожної системи – складність системи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів зумовлює її пізнання, вимагає побудови безлічі різних моделей, кожна з яких описує лише певний аспект системи. Зокрема, це стосується й системи суб’єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, яка є досить розгалуженою, аналіз якої передбачає поділ суб’єктів на види.

Класифікація – це загальнонауковий метод систематизації знання, спрямований на організацію об’єктів різних сфер в систему супідрядних груп на підставі їх подібності за певними властивостями. Головною метою класифікації є визначення місця будь-якого об’єкта в системі та встановлення зв’язків між об’єктами, що сприяє їх упорядкуванню. Той, хто знає критерій класифікації, має можливість орієнтуватися в різноманітті об’єктів. Окрім

того, класифікація сприяє виявленню прогалини в набутих знаннях, служить підставою для вироблення нової класифікації. Таким чином, класифікація є не лише процедурою, а й результатом.

Класифікації суб'єктів запобігання та врегулювання конфліктів інтересів вже приділялася увага в юридичній літературі. Так, на думку С. В. Рівчаченка «зазначені суб'єкти можуть бути розподілені за виконуваною функцією на:

– системоутворювальні суб'єкти, до завдань яких відноситься регулювання відносин, пов'язаних із конфліктом інтересів, та регулювання всієї системи боротьби з корупцією, до яких можна віднести:

1) Верховну Раду України;

2) Кабінет Міністрів України;

3) Президента України;

– суб'єкти, які безпосередньо здійснюють заходи запобігання та усунення конфлікту інтересів (реалізують політику), але боротьба з корупцією, зокрема і у формі конфлікту інтересів, не є для таких суб'єктів ключовим завданням:

1) Міністерство внутрішніх справ України;

2) Службу безпеки України;

3) органи прокуратури України;

4) Національне агентство з питань державної служби;

5) Міністерство юстиції України;

– спеціальні суб'єкти, для яких боротьба з корупцією є основним напрямом діяльності:

1) Національне агентство з питань запобігання та протидії корупції (далі – НАЗК);

2) Національне антикорупційне бюро України:

3) Спеціалізована антикорупційна прокуратура» [35, с. 68–69].

Якщо виділення системоутворювальних суб'єктів (парламент, уряд, голова держави) можна зрозуміти, то що стало підставою для виділення

суб'єктів, які, з одного боку, безпосередньо здійснюють заходи запобігання та усунення конфлікту інтересів, і для яких протидія таким конфліктам не є основним завданням, не зрозуміло. Наприклад, Міністерство внутрішніх справ України безпосередньо здійснює заходи запобігання та усунення конфлікту інтересів, як і будь-яке інше міністерство, на яке покладаються функції забезпечення формування та реалізації державної політики в певних сферах, але спеціальних міжгалузевих повноважень щодо конфлікту інтересів воно не має. На нашу думку, хибною є позиція автора, який пропонує Міністерство внутрішніх справ України розглядати «як політичний орган і як діяльність Національної поліції, що є правоохоронним органом». Дійсно, відповідно до п. 5 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 878 від 28 жовтня 2015 року, МВС забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, контроль за їх реалізацією в апараті МВС, територіальних органах, закладах, установах і на підприємствах, що належать до сфери управління МВС [162]. Але окрім цього, є й інші міністерства: оборони, фінансів, охорони здоров'я тощо. Такий самий підхід можна застосувати й до Служби безпеки України, яка свої повноваження щодо протидії порушенням, пов'язаним з корупцією, якими і є конфлікти інтересів, може реалізувати тільки в межах відомства.

Розгляд діяльності Національної поліції не відповідає сучасному стану нормативно-правового регулювання, оскільки ще у 2015 році цей правоохоронний орган було утворено як центральний орган виконавчої влади, який служить суспільству, забезпечуючи охорону прав і свобод людини, протидію злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку [163], який не входить до структури МВС.

Якщо ж автор намагався розглянути конфлікт інтересів як частину і передумову більш глобального явища корупції, то не зрозумілою у цьому переліку є згадка про органи прокуратури, які відповідно до ст. 1 Закону

«Про запобігання корупції» є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції.

Не менше питань викликає запропонований автором поділ усіх суб'єктів вирішення конфлікту інтересів на дві групи:

а) безпосередні суб'єкти, які зобов'язані самостійно виявити і усунути конфлікт інтересів, або які виконують своїх службові обов'язки в умовах конфлікту інтересів;

б) інші суб'єкти, які регулюють питання конфлікту інтересів або здійснюють контроль за діяльністю безпосередніх суб'єктів.

Не зрозуміло, чому серед суб'єктів вирішення конфлікту виділено, по-перше, тих, хто має самостійно виявити і усунути конфлікт інтересів, по-друге, тих, хто регулює питання або контролює конфлікт інтересів, і, по-третє, суб'єктів, які реалізують свої повноваження в умовах конфлікту інтересів. Найбільше питань викликає остання група суб'єктів вирішення конфлікту, які діють в умовах конфлікту інтересів, незважаючи на законодавчу вимогу вживати заходів щодо їх недопущення.

Цікавим є висновок науковця щодо виділення груп суб'єктів запобігання та врегулювання конфліктів інтересів:

1) загальні: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України;

2) галузеві: Міністерство внутрішніх справ України, Служба безпеки України, прокуратура України, Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство юстиції України;

3) судові: Виший антикорупційний суд України, суди загальної юрисдикції, адміністративні суди;

4) спеціальні: Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура;

5) безпосередні:

а) органи державної влади та місцевого самоврядування;

6) інші юридичні особи публічного права;

в) громадські ради, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм. Не зрозуміло, чому до спеціальних суб'єктів віднесені Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізована антикорупційна прокуратура, повноваження яких стосуються кримінальних проваджень, водночас відсутня вказівка на органи Національної поліції, які є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції і мають право виявляти порушення вимог щодо конфлікту інтересів та складати відповідні протоколи про адміністративні правопорушення.

Характеризуючи систему суб'єктів, на яких покладено обов'язки запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, слід звернутися до нормативно-правових актів, які регламентують їхню діяльність. Так, відповідно до положень ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» на осіб, зазначених у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, покладено обов'язок:

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

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

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

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів [128].

Відповідно до п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону такими суб'єктами є

– особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, його перший заступник та заступник, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Уповноважений із захисту державної мови, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови; в) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; г) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, окрім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки; ґ) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді); д) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України; е) посадові та службові

особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну податкову політику, і центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну митну політику; є) Голова, заступник Голови Національного агентства з питань запобігання корупції; ж) члени Центральної виборчої комісії; з) поліцейські; и) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим; і) члени державних колегіальних органів; ї) Керівник Офісу Президента України, його Перший заступник та заступники, уповноважені, прес-секретар Президента України; к) Секретар Ради національної безпеки і оборони України, його помічники, радники, помічники, радники Президента України (крім осіб, посади яких належать до патронатної служби та які обіймають їх на громадських засадах);

– особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у п. 1 ч. 1 цієї статті, члени Ради Національного банку України (крім Голови Національного банку України), особи, які входять до складу наглядової ради державного банку, державного підприємства або державної організації, що має на меті одержання прибутку, господарського товариства, у статутному капіталі якого більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі; б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені законом); в) представники громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та

дисциплінарних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», інших законів (окрім іноземців-нерезидентів, які входять до складу таких комісій), Громадської ради доброчесності, утвореної відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів», і при цьому не є особами, зазначеними у п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 цієї статті.

Перший обов'язок цих суб'єктів (вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів) можна розглядати у двох аспектах: 1) як діяльності уповноважених суб'єктів із створення умов, «загального правового фону» для недопущення конфліктів у вигляді загальної профілактики, тобто прийняття нормативних актів, спрямованих на попередження конфліктів інтересів. Враховуючи те, що в зазначеному вище переліку йдеться не про органи влади (організації, установи, підприємства), а про конкретних посадових та інших службових та неслужбових осіб, то відповідну діяльність мають здійснювати інституції, управління у яких здійснюється за принципом єдиноначальності (голови місцевих державних адміністрацій, Служби безпеки України, керівники центральних органів виконавчої влади, Генеральний прокурор тощо); 2) як діяльність цих осіб, спрямована на недопущення виникнення конфлікту інтересів під час повсякденного виконання ними функцій держави або місцевого самоврядування.

Аналіз норм ст. 28 Закону дозволяє дійти таких висновків: 1) обов'язок щодо запобігання конфлікту інтересів виникає лише у двох з чотирьох категорій суб'єктів (п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону), на яких поширюється антикорупційне законодавство; 2) на таких суб'єктів п. 1 ч. 1 ст. 28 покладено обов'язок вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів, тобто запобігати їх виникненню; 3) на цих самих суб'єктів п. 4 ч. 1 цієї ж статті покладено обов'язок вживати заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів, що виник; 4) окрім цих суб'єктів обов'язок вживати заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів

покладається: а) на безпосереднього керівника (як правило вони і підлеглі особи відносяться до осіб, зазначених у п.п. 1, 2 ст. 3 Закону); б) інші визначені законом органи.

Виходячи з викладеного, усіх осіб, на кого поширюються вимоги запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, можна поділити таким чином:

1) суб'єкти, на яких одночасно покладено обов'язки запобігати та врегульовувати конфлікти інтересів;

2) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів щодо запобігання виникненню конфліктів, і ті, на яких покладено повноваження їх урегульовувати;

3) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів.

Щодо загальної профілактики конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах можна виділити таких суб'єктів.

Верховна рада України є єдиним органом законодавчої влади в Україні. До її повноважень у сфері конфліктів інтересів відноситься передусім прийняття законів, серед яких не тільки Закон «Про запобігання корупції», який визначає організаційно-правові засади функціонування всієї системи запобігання корупції, у тому числі понятійний апарат конфліктів інтересів (види: потенційний та реальний, зміст приватного інтересу), дії осіб щодо запобігання та врегулювання конфліктів, а також інші закони, які визначають специфіку врегулювання конфліктів залежно від виду публічної служби або здійснюваної роботи народних депутатів, депутатів місцевих рад, військовослужбовців, нотаріусів, оцінювачів тощо. Виключно законами встановлюються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [164].

Не менш важливим повноваженням парламенту у сфері запобігання конфліктів інтересів є визначення засад внутрішньої політики та реалізації

стратегічного курсу держави на набуття членства в Європейському Союзі. Європейський вектор розвитку України визначений як Основним Законом, так і Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованою із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [ 165 ]. В останній, зокрема, визначаються спільні заходи з протидії корупції. Українська держава визнає, що боротьба з корупцією є одним із головних принципів для зміцнення відносин між нею та ЄС. Окремою статтею Угоди передбачені спільні заходи щодо протидії корупції у формах співробітництва у сфері вирішення проблем корупції як у приватному, так і в державному секторі, обміну найкращими практиками та інформацією, навчання та обміну персоналом тощо (ст. 22), спрямовані на удосконалення методів припинення корупції та запобігання їй у сферах економічного та галузевого співробітництва, у тому числі між відповідними органами публічної адміністрації.

Як форму реалізації повноважень Верховної ради України з визначення засад внутрішньої політики слід розглядати законодавчі акти, що визначають засади антикорупційної політики, у тому числі щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Так, Законом України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» констатувалось, що високий показник сприйняття корупції громадянами пояснюється відсутністю дієвих реформ у цій сфері та низькою ефективністю роботи уповноважених суб’єктів щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення осіб, які їх вчинили, до відповідальності, при цьому ключові рекомендації європейських партнерів щодо створення систем контролю щодо запобігання конфлікту інтересів залишилися невиконаними.

Наголошувалось, що «законодавство щодо запобігання конфлікту інтересів містить лише загальні формулювання без встановлення спеціальних законодавчих правил щодо запобігання конфлікту інтересів та його вирішення з урахуванням специфіки сфери регулювання. Ще одним аспектом проблеми є відсутність належного інституційного забезпечення виконання

правил щодо конфлікту інтересів. Не забезпечено запровадження механізму дотримання норм щодо вирішення конфлікту інтересів шляхом застосування ефективних та стримуючих санкцій» [63]. Способом вирішення цих та деяких інших проблем мало стати «ухвалення законодавства щодо особливих механізмів запобігання конфлікту інтересів у діяльності виборних посадових осіб, зокрема з визначенням можливих форм конфлікту інтересів, правил щодо його запобігання та поведінки у ситуації, коли виникає конфлікт інтересів, інституційного механізму щодо моніторингу законодавства про конфлікт інтересів і пропорційних та стримуючих санкцій за його порушення» [63]. На жаль, як зазначає Національне агентство у сфері запобігання корупції, ці заходи у повному обсязі не були реалізовані. Незважаючи на те, що «попередня Антикорупційна стратегія (на 2014–2017 роки) та Державна програма з її реалізації були якісними програмними документами з високим антикорупційним потенціалом», реалізувати його «не вдалося передусім через тривалий процес створення антикорупційних інституцій, що відбувався протягом 2014–2019 років. У зв’язку з тим, що ці програмні документи жодного разу не переглядалися та не оновлювалися, починаючи з 2016 року їх положення поступово втрачали свою актуальність. Наприкінці 2017 року завершився період дії Антикорупційної стратегії на 2014–2017 роки. Нову антикорупційну стратегію ухвалено не було. Це призвело до розбалансованої та малоефективної антикорупційної діяльності публічних інституцій» [63]. Після припинення дії цієї Стратегії, Україна не мала (вже три роки як він відсутній) жодного стратегічного програмного документа у сфері протидії корупції. На сьогодні НАЗК розроблений проект нової стратегії на 2020–2024 роки, який був схвалений Кабінетом Міністрів України, але поки не набув статусу закону і, як наслідок, не реалізується. У цьому проекті заходам щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів приділено окрему увагу спеціальним параграфом 2.3 «Врегулювання конфлікту інтересів, дотримання загальних обмежень та заборон, правил етичної поведінки». У ньому, зокрема, наголошується, що

«конфлікт інтересів є складовою більшості корупційних правопорушень, у тому числі кожного корупційного злочину. Вади законодавства та недостатність ефективних ризик-орієнтованих механізмів виявлення конфлікту інтересів обмежують можливості мінімізації корупції за рахунок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [ 166 ]. Відповідно до Проекту основні зусилля з вирішення нагальних проблем у цій сфері мають бути спрямовані на: уточнення основних понять і складових конфлікту інтересів шляхом спрощення їх розуміння і застосування; удосконалення механізмів повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання, особливо щодо осіб, які займають посади, що не передбачають безпосереднього керівника (у тому числі виборні); оптимізацію порядку самостійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, у тому числі у зв'язку з наявністю в осіб корпоративних прав; забезпечення ефективного контролю за дотриманням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, в тому числі з використанням цифрових технологій та на деякі інші, про що вже йшлося у цьому дослідженні.

Антикорупційна стратегія має важливе значення не тільки для визначення порядку запобігання конфлікту інтересів, але й для розвитку нашої держави відповідно до проголошених демократичних принципів. Це питання має важливе значення в контексті положень ч. 2 ст. 18 Закону України «Про запобігання корупції», відповідно до яких Верховна Рада України щороку не пізніше 1 червня проводить парламентські слухання з питань ситуації щодо корупції, затверджує та оприлюднює щорічну національну доповідь щодо реалізації засад антикорупційної політики [128].

Окрім загальних правил щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, встановлених Законом «Про запобігання корупції», законами, прийнятими Верховною Радою України, встановлені спеціальні запобіжні заходи задля недопущення конфлікту інтересів в діяльності окремих категорій службовців. Так, ст. 85 Закону України «Про регламент Верховної Ради України» встановлено, що «не може бути обраний до складу тимчасової

спеціальної комісії народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для підготовки і попереднього розгляду яких утворюється відповідна комісія. Народний депутат, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (депутатською групою) до складу тимчасової спеціальної комісії, зобов'язаний повідомити Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі тимчасової спеціальної комісії за наявності зазначеної підстави». Не може бути обраний до складу тимчасової слідчої комісії народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких утворюється вказана комісія (ч. 3 ст. 87) [167]. Як захід запобігання конфліктам інтересів слід визнавати встановлені законами обмеження підпорядкування близьких осіб. Наприклад, ст. 32 Закону України «Про державну службу» встановлені обмеження щодо призначення на посаду, зокрема, не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи [168]. Подібні заборони закріплені й в інших законодавчих актах.

Повноваження парламенту виявляються у відносинах із спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції, зокрема, Національне агентство з питань запобігання корупції є відповідальним перед Верховною Радою України. Стосунки кадрово-організаційного характеру у законодавчого органу влади є й з іншими суб'єктами.

Не менш важливими у цьому контексті є повноваження Президента України як глави держави і гаранта додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також реалізації стратегічного курсу України на набуття членства в Європейському Союзі.

Кабінет Міністрів України як вищий орган у системі органів виконавчої влади, координує та контролює діяльність цих органів, як і глава держави, має право законодавчої ініціативи, бере участь у вирішенні організаційних та кадрових питань, зокрема, утворює НАЗК, представники

Уряду беруть участь у Конкурсній комісії з відбору на посаду Голови Національного агентства, який призначається і припиняє свої повноваження рішенням Кабінету Міністрів, погоджує проєкт національної доповіді щодо реалізації засад антикорупційної політики, бере участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики, розробленні проєктів нормативно-правових актів з цих питань та інші.

Більш цікавими в контексті нашого дослідження є дослідження тих суб'єктів, які безпосередньо беруть участь в ситуації конфлікту інтересів. Як зазначалось вище, такими суб'єктами є, по-перше, ті, на яких одночасно покладено обов'язки запобігати та врегульовувати конфлікти інтересів (такі ситуації мають місце у випадках виявлення конфліктів інтересів, що виникають у службовців і які можуть врегулювати тільки вони, наприклад, шляхом самостійного врегулювання, передбаченого ч. 2 ст.ст. 29 та 36 Закону України «Про запобігання корупції»); по-друге, ті, в яких повідомлення про конфлікт і його врегулювання відбуваються в межах конкретного державного або муніципального органу, підприємства, установи, організації (ситуація характерна для більшості конфліктів, які вирішуються безпосередніми керівниками або керівниками структурних підрозділів, органів, організацій тощо). Найбільш цікавою з точки зору залучення суб'єктів до врегулювання конфлікту інтересів є третя група – суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів. Ідеться про випадки, коли повідомлення про наявність конфлікту інтересів направляється Національному агентству з питань запобігання корупції чи іншому, визначеному законом, органу, у тому числі колегіальному. Закон чітко не встановлює правило вибору: кого саме передусім слід повідомляти про конфлікт інтересів – Національне агентство чи інший визначений законом орган? На нашу думку, таке повідомлення слід направляти до відповідного органу, а відповідне врегулювання конфліктів здійснюватиметься відповідно до наявного правового регулювання. За відсутності спеціальних норм, що визначають порядок повідомлення про

конфлікт інтересів конкретного адресата, його врегулювання, такі дії слід вчиняти по відношенню до Національного агентства і діяти за його вказівкою.

Спеціальний порядок повідомлення та врегулювання конфліктів інтересів, передбачений для певних категорій службовців.

Правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів визначаються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [167]. Порядок врегулювання конфлікту інтересів, що виникає у народного депутата під час пленарного засідання, двічі ідентично урегульовано даним Законом – у ст. 31-1 та ч. 6 ст. 37, у яких зазначено, що «народний депутат бере участь на пленарних засіданнях в обговоренні питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання Верховної Ради, на якому розглядається відповідне питання». Спеціальними нормами Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України» [169] передбачено врегулювання конфлікту інтересів в діяльності народного депутата, у якого виникає конфлікт інтересів під час роботи у таких комісіях: «У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у члена слідчої комісії він не має права брати участі в голосуванні з цього питання» (ч. 2 ст. 21 Закону). Водночас норми згаданого Закону не забороняють брати участь у роботі спеціальних комісій її членам у разі виникнення у них конфлікту інтересів (обмеження, передбачені цим Законом, стосуються лише призначення в комісії і не поширюються на порядок її роботи). Таким чином, за відсутності спеціального правового регулювання у разі виникнення у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів член спеціальної комісії Верховної Ради України має повідомити про це НАЗК.

Подвійне правове регулювання стосується також діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Спеціальний порядок врегулювання конфлікту інтересів у цих осіб передбачений ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якій зазначено,

що сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання. Здійснення контролю за дотриманням таких вимог, а також надання зазначеним особам консультацій та роз'яснень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, поводження з майном, що може бути неправомірною вигодою та подарунками, покладається на постійну комісію, визначену відповідною радою [135].

Таким чином, умови участі в розгляді, підготовці, прийнятті рішень відповідною радою є такі:

1) особа самостійно публічно заявляє про конфлікт інтересів (про що вноситься відповідний запис до протоколу засідання ради);

2) оголошення про конфлікт інтересів здійснюється під час засідання ради до початку розгляду питання, у вирішенні якого є приватний інтерес [170].

Цікавою є практика застосування судами відповідних норм законодавства. Так, у Постанові Великої палати Верховного Суду від 20.03.2019 у справі № 442/730/173 з метою формування єдиної правозастосовчої практики щодо застосування вимог ст.ст. 28, 35, 67 Закону «Про запобігання корупції» Велика палата Верховного Суду зробила такі висновки: при вирішенні питання про наслідки прийняття рішення органом місцевого самоврядування в умовах конфлікту інтересів у депутата відповідного органу необхідно застосовувати вимоги Закону № 280/97-ВР «Про місцеве самоврядування», яким урегульовано питання організації роботи органу місцевого самоврядування, передбачено обов'язки кожного депутата та порядок дій ради, органів ради у випадку конфлікту інтересів.

З аналізу ч. 2 ст. 59-1 Закону убачається, що обов'язки щодо попередження конфлікту інтересів у депутата місцевої ради покладено не

лише на самого депутата, але й на відповідну постійну комісію інших депутатів відповідної ради. При виникненні конфлікту інтересів у депутата сільської ради він має діяти не лише відповідно до правила, передбаченого у ст. 59-1 Закону № 280/97-ВР, згідно з яким сама можливість брати участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою пов'язана з виконанням ним такої умови: самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання, але і з врахуванням вимог ст. 35 Закону № 1700-VII [171].

У п. 1.1.2 Методичних рекомендацій зазначено, що відповідно до ч. 2 ст. 35 Закону № 1700-VII член колегіального органу у разі виникнення у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом, а його заява про конфлікт інтересів заноситься в протокол засідання колегіального органу. Тобто орган, наділений спеціальною компетенцією, НАЗК, відповідно до п. 15 ст. 11 Закону № 1700-VII витлумачив застосування положень ст. 59-1 Закону № 280/97-ВР та ч. 2 ст. 35 Закону № 1700-VII, зазначивши, що у такій ситуації перевагу має спеціальний закон, яким є Закон № 1700-VII [171].

Ч. 2 ст. 35 Закону № 1700-VII передбачено, що про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. З урахуванням вимог ст.ст. 59-1 та 47 Закону № 280/97-ВР про наявність такого конфлікту інтересів мав заявити і депутат відповідної постійної комісії сільської ради, до обов'язків якої входить урегулювання конфлікту інтересів у депутатів сільської ради, чи будь-який депутат сільської ради, який обізнаний про те, що депутат та особа, стосовно якої вирішується питання про передачу прав чи надання привілеїв, є близькими особами у розумінні Закону № 1700-VII. Таким чином, у разі участі депутата місцевої ради у розгляді та прийнятті радою рішення, що становить його приватний інтерес, визначальним є сам факт участі депутата у розгляді

певного питання та голосування за прийняття рішення, незалежно від впливу такого голосування на прийняте радою рішення [171].

По-іншому, з урахуванням визнання неконституційними норм ст. 35 Закону «Про запобігання корупції», відбувається врегулювання конфлікту інтересів під час засідань колегіальних органів, постійних та інших комісій ради, виконавчих органів ради, робочих груп тощо, оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» спеціальних правил щодо цього не містить. Це означає, що в таких випадках на посадових осіб поширюється загальний обов'язок утримуватись від дій в умовах конфлікту інтересів, а у разі його наявності – повідомляти та врегулювати їх відповідно до загального порядку.

Спеціальні правила врегулювання конфлікту інтересів передбачені ст. 45і Закону України «Про Кабінет Міністрів України» для членів цього вищого органу виконавчої влади. У разі виникнення у члена Кабінету Міністрів України реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Кабінет Міністрів України. При цьому йому заборонено брати участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень, виконувати інші повноваження у питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів. У тих випадках, коли у такий спосіб врегулювати конфлікт інтересів члена Кабінету Міністрів України неможливо, так само неможливим є самостійне усунення конфлікту інтересів, Прем'єр-міністр України звертається до Верховної Ради України з поданням про звільнення з посади згаданого члена Кабінету Міністрів України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься за згодою Президента України) [172].

Особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності керівників центральних органів виконавчої влади визначені в ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Так, у разі виникнення у керівника центрального органу виконавчої влади конфлікту інтересів він

зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади (керівник центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом поінформує Кабінет Міністрів України). За результатами розгляду наданої інформації відповідний міністр (або Кабінет Міністрів України, якщо конфлікт у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом) приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією [ 173 ]. Проте яких саме заходів має вжити міністр (Кабінет Міністрів України), Закон не конкретизує. Це означає, що мають вживатися заходи щодо врегулювання конфлікту інтересів, передбачені Законом України «Про запобігання корупції».

Спеціальні правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, Голови чи членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України чи його заступників визначаються Законом України «Про судоустрій і статус суддів»[ 174 ]. Здійснення контролю за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності цих осіб покладається на Раду суддів України. Особливим є статус Ради – це вищий орган суддівського самоврядування, який діє як виконавчий орган з'їзду суддів України. Тобто йдеться про суб'єктів врегулювання конфлікту інтересів, які не є державними або муніципальними органами, підприємствами, установами та організаціями. Саме на Раду суддів покладено повноваження вжиття заходів щодо конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб, крім випадків, коли такий конфлікт може бути врегульований у визначеному процесуальному порядку. Такі випадки передбачені Кодексом адміністративного судочинства України, Цивільним процесуальним кодексом України, Господарським процесуальним кодексом України, Кримінальним процесуальним кодексом України. Наприклад, у ст. 36

Кодексу адміністративного судочинства України, зазначено, що «суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи і підлягає відводу (самовідводу):

1) якщо він брав участь у справі як свідок, експерт, спеціаліст, перекладач, представник, адвокат, секретар судового засідання або надавав правничу допомогу стороні чи іншим учасникам справи в цій чи іншій справі;

2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований в результаті розгляду справи;

3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших учасників судового процесу або осіб, які надавали стороні або іншим учасникам справи правничу допомогу у цій справі, або іншого судді, який входить до складу суду, що розглядає чи розглядав справу;

4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості або об'єктивності судді.

Окрім цього, до складу суду не можуть входити особи, які є членами сім'ї, родичами між собою чи родичами подружжя» [175].

Подібні норми закріплені й в інших процесуальних кодифікованих актах. Водночас слід зауважити, що в Кодексі про адміністративні правопорушення такі процесуальні вимоги до суддів та інших учасників провадження відсутні (що є недоліком, який потребує негайного усунення), але вони повинні застосовуватися до цих осіб за правилами аналогії закону.

У тих випадках, коли конфлікт інтересів виникає у Голови чи члена Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голови Державної судової адміністрації України, його заступника, а також у судді (поза межами здійснення правосуддя), вони зобов'язані не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у письмовій формі

повідомити про це Раду суддів України, яка має прийняти рішення про врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб.

Таким чином, зважаючи на втрату чинності положень ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», яка регламентувала особливості вирішення конфліктів інтересів в осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також прирівняних до них осіб, які входять до складу колегіального органу (комітету, комісії тощо), запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у таких випадках має здійснюватись у такі способи:

1) за окремими процедурами, встановленими спеціальними законами, що регулюють діяльність таких колегіальних органів (наприклад, для народних депутатів під час пленарних засідань, членів слідчих комісій Верховної Ради України, суддів та інших);

2) за загальною процедурою, визначеною ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції». Це означає, що про конфлікт інтересів особа, яка перебуває на посаді в колегіальному органі, повідомляє не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, НАЗК, якщо інше прямо не передбачено спеціальним законом (п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону). Такий самий порядок застосовується й щодо осіб, які перебувають на посаді, яка не передбачає наявності у них безпосереднього керівника (Голова держави, Генеральний прокурор, експерти, нотаріуси, оцінювачі тощо);

3) шляхом добровільного самоусунення від участі у прийнятті рішення колегіальним органом.

Як зазначається в Методичних рекомендаціях НАЗК «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», словосполучення «не має права брати участі у прийнятті рішення» зумовлює:

а) неучасть у підготовці документів для прийняття рішення колегіальним органом із відповідного питання;

б) неврахування особи під час визначення кількості членів, необхідних для правомочності розгляду колегіальним органом відповідного питання;

в) неучасть особи в розгляді (обговоренні) такого питання;

г) неучасть особи в прийнятті рішення колегіальним органом (голосуванні) з такого питання.

З урахуванням викладеного суб'єктів запобігання та врегулювання конфліктів інтересів можна класифікувати на таких підставах:

1) залежно від публічно-правового статусу:

а) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

б) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

2) залежно від виконуваних функцій та повноважень:

а) суб'єкти, наділені представницькими повноваженнями (Президент України, народні депутати);

б) суб'єкти, наділені службовими повноваженнями (державні службовці, військові посадові особи);

в) суб'єкти, наділені іншими публічними повноваженнями (посадові особи державних підприємств, нотаріуси, експерти, оцінювачі);

3) залежно від обсягу повноважень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів:

а) суб'єкти, на яких одночасно покладено обов'язки запобігати та врегульовувати конфлікти інтересів;

б) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів щодо запобігання виникненню конфліктів, і ті, на яких покладено повноваження їх урегульовувати;

в) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів;

4) залежно від складу:

а) єдиноначальні (керівники державних та муніципальних органів, підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів);

б) колегіальні (Рада суддів України, Кабінет Міністрів України);

5) залежно від процедури повідомлення про конфлікт інтересів:

а) ті, які діють за загальною процедурою, передбаченою Законом України «Про запобігання корупції»;

б) ті, які діють за спеціальною процедурою, передбаченою законами, що регулюють порядок проходження служби, трудової діяльності (депутати місцевих рад, народні депутати);

6) залежно від процедури врегулювання конфлікту інтересів:

а) ті, які діють за загальною процедурою, передбаченою Законом України «Про запобігання корупції»;

б) ті, які діють за спеціальною процедурою, передбаченою законами, що регулюють порядок проходження служби, трудової діяльності (судді, Голова чи члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Голова Державної судової адміністрації України) та ін.

## 2.3. Порядок повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів у публічних правовідносинах

Публічна служба є особливим інститутом демократичного суспільства, на який покладаються різноманітні функції публічного характеру (управління, надання адміністративних послуг, здійснення судочинства тощо), за допомогою яких реалізується державна політика України. Її специфікою є постійний контакт з різноманітними суб'єктами суспільних відносин (індивідуальними та колективними, з владними повноваженнями й без таких тощо). В процесі здійснення своєї діяльності вони стикаються із ситуаціями конфліктного характеру, що мають різні способи вирішення (судовий і позасудовий). Однією з таких ситуацій, що виникають в діяльності публічної адміністрації, є конфлікт інтересів. Як слушно зазначається в

юридичній літературі, «конфлікти інтересів і в державному, і в приватному секторах непокоять громадськість багатьох країн світу, адже громадяни очікують чесного, неупередженого та справедливого виконання посадовими особами своїх функціональних обов'язків» [176, с. 5].

Особа, яка вступає на публічну службу, бере на себе зобов'язання дотримуватись вимог, обмежень і заборон, пов'язаних із особливостями її проходження. Однією із таких вимог є обов'язок вживати заходів щодо недопущення та врегулювання конфлікту інтересів.

У Законі України «Про запобігання корупції» визначені заходи з запобігання конфліктів інтересів та алгоритми дій осіб, які про них повідомляють, та відповідних керівників щодо їх вирішення. Так, на осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також на осіб, які до них прирівнюються, покладено обов'язки щодо вжиття заходів з недопущення виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів. Окрім цього, Закон України «Про запобігання корупції» зобов'язує зазначених осіб повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли вони дізналися чи повинні були дізнатися про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі - Національне агентство України з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. При цьому забороняється вчинення будь-яких дій та прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Заключним етапом даної процедури є вжиття відповідних заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів, що виникли в діяльності службовця. Як правило, майже усі конфлікти інтересів врегульовуються безпосереднім керівником особи або керівником органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів

після отримання відповідного повідомлення про конфлікт інтересів, про що повідомляється особа, у якої такий конфлікт виник.

Законом України «Про запобігання корупції» визначено, що посадовці, які не мають безпосереднього керівника, а також ті, хто очолюють колегіальні органи, повинні повідомляти такі ситуації Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) або інші визначені законом органи, або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт. У ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» чітко не визначена форма повідомлення керівника про конфлікт інтересів (письмово, усно чи в інший спосіб), однак, з огляду на переконливість письмових документів як доказів, це бажано зробити у письмовій формі. Реєстрацію повідомлення про конфлікт інтересів необхідно здійснити в загальному відділі (канцелярії) державного органа чи підприємства, копію такого повідомлення з датою та вхідним номером залишити собі. Окремо в Законі України «Про запобігання корупції» визначена ситуація, коли у посадовця виникли сумніви щодо наявності конфлікту інтересів. У такому випадку Закон надав право посадовцю звернутися за роз'ясненням до територіального органу НАЗК. Очевидно, що в такому зверненні слід детально описати можливу колізію з варіантами дій, додавши при цьому копію посадових обов'язків. Зі змісту Закону випливає, що орган НАЗК повинен надати відповідь, у якій підтвердити або спростувати наявність конфлікту інтересів. Якщо посадовець не отримав підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, він повинен діяти згідно з вимогами, визначеними в Законі України «Про запобігання корупції» [177].

Коли підтвердження про відсутність конфлікту інтересів надійшло, посадовець звільняється від відповідальності, якщо в його діях, щодо яких він звертався, пізніше буде виявлений конфлікт інтересів. При цьому керівникам заборонено прямо чи опосередковано спонукати в будь-який спосіб своїх підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь власних чи інших приватних інтересів. Ця

заборона кореспондується з ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, яка передбачає відповідальність за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів. Окремо Закон України «Про запобігання корупції» (ч. 1 ст. 35) визначає, що в разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у публічного посадовця, який входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії), він не має права брати участь у прийнятті рішень цим органом. Про наявність такого конфлікту може заявити не тільки сам посадовець, а й інші члени відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про це заноситься в протокол засідання колегіального органу [177].

Безпосередній керівник (керівник органу, який приймає рішення щодо звільнення з посади), якому стало відомо про наявність у підлеглого конфлікту інтересів, зобов'язаний вжити передбачені Законом заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Окрім того, нормативно визначені подальші кроки безпосереднього керівника (керівника органу, який приймає рішення про звільнення з посади) та НАЗК у разі одержання ними згаданого повідомлення. Керівник зобов'язаний: при отриманні від підлеглого повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів протягом двох робочих днів прийняти рішення про врегулювання конфлікту у спосіб, визначений Законом, про що повідомити підлеглого. НАЗК у свою чергу зобов'язане: при отриманні від публічного службовця повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів протягом семи робочих днів надати роз'яснення такій особі про порядок її дій щодо врегулювання конфлікту [177].

В ситуації, коли має місце реальний чи потенційний конфлікт інтересів, керівникам заборонено прямо чи опосередковано спонукати, примушувати у будь-який інший спосіб підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Розглядаючи заходи щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, слід звернути увагу на положення Закону «Про запобігання корупції», присвячені особливостям врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, у ч. 1 цієї статті зазначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів в діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

У ч. 6 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» містяться норми, які вказують на те, що в разі виникнення в керівника центрального органу виконавчої влади реального чи потенційного конфлікту інтересів він зобов’язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, крім керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, який зобов’язаний поінформувати в такому випадку Кабінет Міністрів України.

За результатами розгляду відповідної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом Кабінет Міністрів України приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади та здійснює контроль за їх реалізацією. Інших положень щодо врегулювання конфліктів

інтересів у діяльності таких керівників Закон не містить. Тобто можна констатувати, що Закон чітко прописує тільки порядок повідомлення про конфлікт інтересів відповідного міністра, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, але, яких саме заходів має вживати міністр для врегулювання конфлікту інтересів, якими нормативними актами слід керуватися, Закон не визначає.

Більш детально це питання урегульовано стосовно членів Кабінету Міністрів України. Так, у ст. 45-1 Закону «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 року, яка так і називається – «конфлікт інтересів», чітко зазначено, що член Кабінету Міністрів України не повинен використовувати своє посадове становище в приватних інтересах. Якщо в його діяльності виникає реальний чи потенційний конфлікт інтересів, він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Кабінет Міністрів України. При цьому, як один із варіантів запобігання конфліктній ситуації, закріплена заборона для такої особи брати участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень, виконувати інші повноваження у питаннях, щодо яких у нього наявний реальний чи потенційний конфлікт інтересів. Якщо в такий спосіб врегулювання конфлікту інтересів члена Кабінету Міністрів України є неможливим, а також якщо неможливо застосувати заходи самостійного врегулювання реального чи потенційного конфлікту, то Прем'єр-міністр України звертається до Верховної Ради України з поданням про звільнення з посади вказаного члена Кабінету Міністрів України (стосовно Міністра закордонних справ України та Міністра оборони України таке подання вноситься Президентом України).

Також цей Закон (ч. 4 ст. 45) передбачає можливість звільнення Верховною Радою України членів Кабінету Міністрів України за вчинення корупційних правопорушень або порушення вимог до поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави (заборона використання службового становища в особистих цілях, запобігання конфлікту інтересів тощо).

Аналіз затверджених Кабінетом Міністрів України положень про діяльність центральних органів виконавчої влади свідчить, що питання щодо повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, а також щодо заходів їх врегулювання, ними також не охоплені. Окрім цього, ані Закон «Про центральні органи виконавчої влади», ані відповідні положення про центральні органи виконавчої влади не визначають, яким чином слід врегульовувати конфлікти інтересів. На нашу думу, це має бути визначено окремим правовим регулюванням або відповідним посиланням на процедури вирішення конфліктів, оскільки зміст згаданої вище ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначила, що «правила врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, в діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів» [128]. Це означає, що зазначені конфлікти мають регулюватися спеціальним порядком, який наразі не прийнятий.

Така ситуація суперечить вимогам ч. 7 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції», де зазначено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов’язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють [128].

Окремою прогалиною в правовому забезпеченні порядку повідомлення керівниками про конфлікт інтересів та його врегулювання слід визнати ті нормативні акти, які регулюють діяльність державних органів, що не входять до системи виконавчої влади – Національного банку України, Національного антикорупційного бюро України та деяких інших. Їхня специфіка в тому, що їхні керівники очолюють самостійні державні інституції і не мають чіткого

прямого підпорядкування, що ускладнює, зокрема, процедури визначення адресата повідомлення про конфлікт інтересів, суб'єктів їх вирішення тощо.

У контексті даного дослідження можна навести приклад Національної гвардії України, яка є військовим формуванням з правоохоронними функціями, що входить до системи Міністерства внутрішніх справ України і призначена для виконання завдань із захисту та охорони життя, прав, свобод і законних інтересів громадян, суспільства й держави від злочинних та інших протиправних посягань, охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, а також у взаємодії з правоохоронними органами – із забезпечення державної безпеки і захисту державного кордону, припинення терористичної діяльності, діяльності незаконних воєнізованих або збройних формувань (груп), терористичних організацій, організованих груп та злочинних організацій (ст. 1 Закону України «Про Національну Гвардію України»). Командувач Національної гвардії України призначається на посаду та звільняється з посади Верховною Радою України за поданням Президента України.

З урахуванням викладеного заходами усунення проблем правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, слід: 1) нормативно закріпити в положенні про відповідний центральний орган виконавчої влади «розглядати повідомлення відповідних керівників центральних органів виконавчої влади про виникнення у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, вживати заходів із врегулювання конфлікту інтересів та контролю за їх реалізацією»; у положеннях про центральні органи виконавчої влади встановити обов'язок їх керівників «у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у керівника органу він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Міністра». 2) до прийняття спеціального правового регулювання абзац 2 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти у такій редакції: «За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який

спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом – Кабінет Міністрів України приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції», якщо інше не передбачено Конституцією та законами України, та здійснює контроль за їх реалізацією» [178, с. 85].

Аналіз Положення про Адміністрацію Держприкордонслужби свідчить, що повідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, а також заходів щодо їх врегулювання, у ньому також не відображені. Окрім цього, ні Закон «Про центральні органи виконавчої влади», ні відповідні Положення про МВС, про центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через Міністра внутрішніх справ, не зазначають, як саме слід врегульовувати конфлікти інтересів. Цьому має бути присвячене окреме правове регулювання або відповідне посилання на діючі процедури вирішення конфліктів, оскільки зміст згаданої вище ст. 35 Закону України «Про запобігання корупції», яка визначила, що «правила врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, в діяльності керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів», означає, що зазначені конфлікти мають регулюватися в спеціальному порядку. Суперечливою в такій ситуації була норма ст. 14-1 Закону «Про Державну прикордонну службу України», у якій, зокрема, зазначалося, що «безпосередній начальник зобов’язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством». У цій нормі є два моменти, на які слід звернути увагу.

Перший – вказівка на те, що «начальник зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів». Тобто його дії мають буті спрямовані на мінімізацію конфліктів, з іншого боку, конфлікт, навіть потенційній, уже є суперечністю, тому попередити (запобігти) конфлікту, який вже стався і про який вже було повідомлено, неможливо, його можна тільки врегулювати (вирішити). Саме на це вказують такі позиції норми «шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб», які визначають заходи зовнішнього врегулювання конфлікту. Другий момент – поява нового заходу вирішення конфлікту – особистого виконання службового завдання. Його застосування в діяльності інших суб'єктів владних повноважень також може бути доцільним [179, с. 58].

Тож, з метою усунення проблем правового регулювання порядку повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності військовослужбовців Держприкордонслужби слід внести такі зміни до Закону «Про Державну прикордонну службу України»: а) ч. 2 ст. 8 викласти в такій редакції: «Голова Державної прикордонної служби України та його заступники призначаються в порядку, визначеному Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Ч. 11 Положення про Адміністрацію Державної прикордонної служби України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 р. № 533, доповнити пунктом такого змісту: «У разі виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів не пізніше наступного робочого дня інформує про це Міністра внутрішніх справ України».

Відповідно до п. 1. ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [128] на суб'єктів публічної адміністрації (зокрема, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб) поширюються вимоги, по-перше, вживати заходів щодо недопущення виникнення

конфлікту інтересів, по-друге, повідомляти у визначеному Законом порядку керівника або іншу особу про потенційний чи реальний конфлікт інтересів, що виник у службовця, і, по-третє, не вчиняти дій та не приймати жодних рішень, поки не буде вжито заходів щодо врегулювання такого конфлікту. Яким чином слід вирішити конфлікт, зазначено у ст. 29 Закону: мають бути вжиті заходи зовнішнього та самостійного врегулювання.

Тож, конфлікт інтересів може бути врегульований двома способами:

– самостійно, тобто особою, у якої виник конфлікт інтересів, без залучення інших суб'єктів;

– шляхом зовнішнього впливу інших уповноважених осіб (керівників, НАЗК, інших визначених законом органів та посадових осіб) виключно на осіб, у яких виник конфлікт інтересів.

*Заходами зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів* визначені:

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

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

3) обмеження доступу особи до певної інформації;

4) перегляду обсягу службових повноважень особи;

5) переведення особи на іншу посаду;

6) звільнення особи.

Конкретних заходів самостійного врегулювання конфлікту інтересів розглядувана стаття не містить, лише зазначено, що результатом їх застосування має стати позбавлення особи відповідного приватного інтересу, що став однією з причин конфлікту.

Залежно від способу законодавчого урегулювання, конфлікти інтересів можна поділити на:

а) *загальні* (передбачені Законом України «Про запобігання корупції»);

б) *спеціальні* (мають свою специфіку, визначаються законами, які регулюють статус окремих осіб та засади організації відповідних органів, наприклад, голови держави, народних депутатів, членів уряду, голів центральних органів виконавчої влади, суддів, голів місцевих рад, їх депутатів та інших).

З урахуванням цього перелік заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфліктів інтересів, передбачений ст. 29 Закону, не є вичерпним і може варіюватися залежно від особливостей проходження служби, здійснення трудової діяльності відповідних осіб та специфіки організації діяльності відповідних органів, підприємств установ та організацій. Зазначений перелік заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів також не відображає послідовність їх застосування.

Обрання конкретного заходу залежить від ряду факторів:

– виду конфлікту (потенційний або реальний),

– його тривалості (тимчасовий (разовий) або постійний),

– суб'єкта, в якого він виник (службовці державних органів, органів місцевого самоврядування, працівники інших юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги тощо),

– суб'єктів, уповноважених на його врегулювання (керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій їх підрозділів; колегіальні органи самостійно або за участі представника або органу НАЗК; громадські об'єднання),

– наявності/відсутності згоди особи на застосування щодо неї певного заходу,

– форми врегулювання (усна чи письмова) тощо [180, с. 155].

Розглянемо їх більш детально.

Незважаючи на те, що норми ч. 1 ст. 29 Закону не конкретизують вид конфлікту інтересів, щодо якого будуть застосовані заходи зовнішнього врегулювання (хоча в наступних статтях Закону вони зазначені), слід

наголосити, що мета їх застосування – врегулювання – може бути досягнута щодо потенційного конфлікту, про який повідомлено, за відсутності впливу приватного інтересу на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень. В іншому випадку відбувається порушення законодавства щодо конфлікту інтересів, тож заходи врегулювання будуть спрямовані на недопущення виникнення потенційних чи реальних конфліктів інтересів у майбутньому.

Конфлікти тимчасового (разового) характеру урегульовується таким заходом, як усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах конфлікту інтересів (п. 1 ч. 1. ст. 29 Закону). Ті конфлікти, що мають постійний характер, врегульовується іншими заходами, передбаченими п.п. 3–6 ч. 1 ст. 29 Закону. За допомогою такого заходу, як зовнішній контроль за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень, можуть бути врегульовані конфлікти як тимчасового, так і постійного характеру (п. 2 ч. 1 ст. 29).

Специфіка суб’єкта, у якого виник конфлікт інтересів, обумовлює вибір заходу уповноваженої особи на його врегулювання. Такі заходи, як переведення особи на іншу посаду, а також її звільнення, застосовуються тільки керівником органу, підприємства, установи, організації. Рішення про застосування інших заходів зовнішнього врегулювання може бути прийнято також безпосереднім керівником особи.

Рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів може бути прийнято як в усній, так і в письмовій формі. Рішення про застосування інших заходів зовнішнього врегулювання приймаються письмово.

Обрання конкретного заходу зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів повинно здійснюватись об’єктивно, з урахуванням інтересів особи,

в якої він виник, специфіки її службових повноважень з метою недопущення порушень прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. У будь-якому разі, обрання того чи того заходу має бути достатнім для врегулювання конфлікту інтересів (тобто впорядкування діяльності відповідних осіб) і водночас мінімально можливим втручанням у виконання ними своїх службових або представницьких повноважень [181, с. 243].

Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів є сферою відповідальності керівника, іншої уповноваженої особи або органу, рівень яких дозволяє і зобов'язує вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів у особи, яка про нього повідомила. Порушенням законодавства слід визнавати рішення, вказівки, повідомленої про конфлікт уповноваженої особи, про необхідність самостійного врегулювання конфлікту особою, у якої він виник, якщо щодо нього передбачено застосування заходів зовнішнього врегулювання [182, с. 100].

Ч. 2 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено сукупність вимог щодо самостійного врегулювання конфлікту інтересів: 1) особа урегульовує реальний чи потенційний конфлікт інтересів; 2) заходи з врегулювання конфлікту вчиняються особою, у якої виник конфлікт; 3) особа, у якої виник конфлікт, може і здатна його врегулювати самостійно; 4) врегулювання здійснюється шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу; 5) позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування: 6) надання безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, підтверджувальних документів про позбавлення відповідного приватного інтересу. Незважаючи на те, що конкретні заходи такого способу врегулювання конфліктів закон не визначає, їх прикладом є передача в управління іншій особі належні службовцям підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом (ст. 36 Закону).

Розглянемо більш детально заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

Так, *усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті* полягає в передачі повноважень прийняття рішення чи вчинення дії від особи, у якої виник конфлікт, іншому працівникові. Цей захід може бути застосований лише за наявності сукупності таких умов:

1) за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) конфлікт інтересів має виключно тимчасовий характер;

3) застосовується за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або керівника відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

4) є можливість залучення до прийняття рішення або вчинення дій, що створили ситуацію конфлікту, іншого працівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Стосовно останньої умови слід зазначити, що перелік осіб доцільно розширити за рахунок особи керівника, що приймає рішення, який може врегулювати конфлікт шляхом особистого прийняття рішення або виконання дій, що є конфліктними.

Форма рішення керівника про залучення до прийняття рішення або вчинення відповідних дій інших працівників, так само як і про усунення відповідного працівника від їх виконання, законом не встановлена, що свідчить про те, що воно може бути прийняте як усно, так і письмово. Вибір відповідної форми залежить від того, яким чином на працівника були покладені обов’язки щодо виконання дій чи прийняття рішень, що спричинили конфлікт інтересів. Якщо конфлікт виник у результаті отримання усних вказівок керівника або поточного виконання службових повноважень, під час яких виникла суперечність з приватним інтересом особи, і про нього було повідомлено усно, то і рішення про усунення та залучення іншого працівника може бути прийнято в усній формі, що, звісно, не виключає застосування письмової форми. У випадках, коли про конфлікт повідомлено керівника письмово, виконання повноваження покладено на

працівника розпорядчим актом (наприклад, наказом про проведення перевірки діяльності суб'єкта господарювання, про включення до складу атестаційної комісії, письмовим дорученням тощо), то і рішення відповідного керівника про застосування розглядуваного заходу зовнішнього врегулювання слід приймати письмово.

*Обмеження доступу до інформації* як захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів має багато спільних рис із попереднім заходом: застосовується за наявності потенційного чи реального конфлікту інтересів, за рішенням керівника відповідного органу або керівника відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, є можливість залучення до роботи з відповідною інформацією, що створює ситуацію конфлікту, іншого працівника.

Відмінними рисами є:

– вид конфлікту (лише довготривалий, постійного характеру, у випадках, коли конфлікт має разовий характер, слід застосовувати такий захід, як усунення від виконання завдання, вчинення дій)

– є можливість продовження належного виконання особою, обмеженою у доступі до інформації, повноважень на посаді.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інформацію», інформацією є будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Право на інформацію може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи кримінальним правопорушенням, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя [183]. Тому обмеження доступу здійснюється до інформації, а не до документа, що її містить.

Закон не встановлює, до якої саме інформації обмежується доступ. Звісно, мова має йти про ту інформацію, яку не можна отримати у вільному

доступі. Навіть якщо особа під час виконання службових повноважень отримує доступ до певної інформації, що становить для неї приватний інтерес, за допомогою службового електронного цифрового підпису або ключа, але така інформація може бути отримана з відкритих реєстрів або баз даних (наприклад, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, Електронної системи розкриття інформації учасників фондового ринку тощо), обмеження доступу до такої інформації конфлікт інтересів не урегулює. Обмежуватися має доступ, наприклад, до службової інформації, що міститься в документах, внутрівідомчій службовій кореспонденції, доповідних записках, що пов'язані зі здійсненням контрольно-наглядових повноважень, прийняттям рішень, або зібрана в процесі оперативно-розшукової або іншої діяльності, яку не віднесено до державної таємниці. При цьому робота особи має бути постійно пов'язана з доступом до певного виду інформації, що є сферою її приватного інтересу.

Тому рішення керівника про обмеження доступу особи певної інформації має містити:

– обґрунтування для застосування цього заходу;

– конкретний перелік інформації, доступ до якої обмежується, та вказівку на заходи, за допомогою яких це буде реалізовуватись (наприклад, вилучення електронного ключа);

– термін дії обмеження (якщо відомий час, коли конфлікт інтересів втратить свою актуальність);

– дані про особу, якій доручається робота з відповідною інформацією.

З урахуванням викладеного, зазначене рішення слід приймати у письмовій формі.

*Перегляд обсягу службових повноважень* полягає у виключенні (заміні на інші) із функціональних обов'язків тих повноважень особи, під час

виконання яких виникає конфлікт інтересів. Він може бути застосований лише за наявності сукупності таких умов:

1) за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) якщо конфлікт інтересів має постійний характер і пов'язаний з конкретним повноваженням особи;

3) застосовується за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

4) перегляд обсягу не виключає можливості продовження виконання особою інших повноважень за посадою;

5) повноваженнями, що були виключені в особи, можуть бути наділені інші працівники органу, підприємства, установи, організації. Цей захід зовнішнього контролю слід відрізняти від: обмеження доступу до інформації (ст. 31 Закону) переведенням особи на іншу посаду (ст. 34 Закону); зміною істотних умов державної служби (ст. 43 Закону «Про державну службу»); переведенням на іншу роботу, зміною істотних умов праці (ст. 32 Кодексу законів про працю). Рішення про перегляд обсягу службових повноважень особи приймається у письмовій формі.

*Переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів.* Спільними рисами цих заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів є те, що вони застосовуються при реальному чи потенційному конфлікті інтересів, що має постійний характер, і лише за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації. Рішення про переведення особи на іншу посаду, крім зазначеного, приймається у випадках, коли не можуть бути застосовані інші заходи врегулювання конфлікту, при цьому вільною є інша посади, яка відповідає особистим та професійним якостям особи. Як бачимо, Закон не конкретизує, на яку саме посаду слід переводити особу. Відповідь на це питання міститься у законодавстві, що визначає особливості проходження певного виду служби або трудової діяльності.

Ст. 32 Закону України «Про державну службу» визначені обмеження щодо призначення на посаду. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. У разі виникнення обставин, що призводять до виникнення конфлікту інтересів, відповідні особи, близькі їм особи зобов'язані повідомити про це керівника державної служби та вжити заходів до усунення таких обставин у 15-денний строк. Якщо в зазначений строк такі обставини добровільно не усунуто, керівник державної служби повинен вжити у місячний строк заходів щодо їх усунення. Для цього керівник державної служби може перевести державного службовця за його згодою на іншу рівнозначну вакантну посаду державної служби в цьому державному органі або дати згоду на переведення до іншого державного органу. У такому разі переведення державного службовця здійснюється без обов'язкового проведення конкурсу. У разі неможливості переведення особа, яка перебуває у підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади [168].

Таким чином, особи, на яких поширюється дія Закону України «Про державну службу», можуть бути переведені без обов'язкового проведення конкурсу на іншу рівнозначну або нижчу вакантну посаду в тому самому або іншому державному органі, у тому числі в іншому населеному пункті. Рівнозначною визнається посада державної служби, що належить до однієї групи оплати праці з урахуванням юрисдикції державного органу. Відповідно нижчою посадою слід вважати посаду, яка належить до нижчої групи оплати праці, а також посаду з нижчим рівнем юрисдикції хоча і в межах однієї групи оплати праці. Якщо державний службовець був призначений на посаду без конкурсу, то на вищу посаду без проведення конкурсу він не може бути переведений.

Закон також визначає, що переведення особи на іншу посаду може відбуватися лише за її згодою.

*Звільнення з займаної посади* особи, у якої виник конфлікт інтересів, є найбільш суворим заходом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, який, окрім зазначених вище спільних умов, застосовується коли конфлікт неможливо врегулювати в будь-який інший спосіб, у тому числі через відсутність згоди особи на переведення на іншу посаду, відсутність таких посад або небажання позбавитися приватного інтересу, що став причиною конфлікту.

Переведення та звільнення особи найчастіше застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів пов'язаний з відносинами прямого підпорядкування між близькими або іншими особами, пов'язаними приватним інтересом.

Як і щодо попередніх заходів врегулювання конфлікту інтересів форма рішення законом не визначена. Звісно, вона має бути лише письмовою.

*Здійснення повноважень під зовнішнім контролем* є особливим заходом зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів. Ця особливість проявляється в тому, що службовець, незважаючи на наявний у нього приватний інтерес, приймає рішення та вчиняє дії в умовах потенційного конфлікту інтересів, але за рішенням керівника у визначеній ним формі контролю. Основна мета цього заходу – виключення впливу приватного інтересу особи на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій. Він застосовується за сукупності таких умов:

1) за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) конфлікт інтересів має тимчасовий характер, а в певних випадках і постійний;

3) неможливо застосувати такі заходи врегулювання конфлікту інтересів, як усунення особи від виконання завдання, обмеження доступу до інформації і перегляд її службових повноважень;

4) відсутні підстави для переведення особи на іншу посаду або для її звільнення.

Ст. 33 Закону не визначає, хто саме уповноважений приймати рішення про застосування зовнішнього контролю, тож воно може бути прийняте як керівником органу, підприємства, установи, організації, так і керівником відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа. Виходячи із змісту розглядуваного заходу врегулювання та вимог до його оформлення, рішення про його застосування доцільно приймати керівником рівня не нижче, ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа.

Вибір конкретної форми зовнішнього контролю з визначених Законом здійснюється з урахуванням особливостей конфлікту інтересів, що виник, рішення та/або дії, яку слід вчинити, компетентності осіб, які залучаються до контролю, вимог до якості виконуваної роботи, досвіду роботи працівника тощо.

Так, *перевірка працівником, визначеним керівником, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів* полягає у здійсненні таким працівником наступного (ретроспективного) контролю шляхом аналізу прийнятих особою, яка повідомила про конфлікт інтересів, рішень чи вчинених дій на предмет їх об'єктивності, законності, відповідності іншим вимогам. Ця форма контролю може бути застосована й щодо перевірки діяльності колегіального органу, крім випадків, коли неучасть особи, у якої виник конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності такого органу.

Така форма контролю, як *виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника* полягає у здійснені визначеним працівником поточного (оперативного) контролю шляхом безпосереднього спостереження за діями, що вчиняються, та рішеннями, що приймаються, в «режимі реального часу» (в тандемі) з метою оперативного виявлення і

своєчасного припинення порушень, що можуть виникнути в результаті впливу приватного інтересу на їх об'єктивність або неупередженість.

Остання форма зовнішнього контролю – *участь уповноваженої особи Національного агентства з питань запобігання корупції в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу*. Вона застосовується у випадках, коли неучасть особи, яка повідомила про конфлікт і входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати його правомочності. Рішення про застосування цієї форми приймається відповідним колегіальним органом. У рішенні визначається лише форма зовнішнього контролю, про що повідомляється Національне агентство з питань запобігання корупції, яке, в свою чергу, визначає уповноважену особу, що братиме участь в роботі колегіального органу в якості спостерігача. Хоча участь такої особи у голосуванні виключається, під час роботи колегіального органу нею можуть бути виявлені порушення законодавства у сфері запобігання та протидії корупції.

Законодавцем визначено основні вимоги до змісту рішення про здійснення зовнішнього контролю. У ньому визначаються конкретна форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, а також обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень. З урахуванням цього найбільш оптимальною формою прийнятого керівником рішення щодо застосування зовнішнього контролю має бути письмовий розпорядчий акт, який має визначену процедуру підготовки та реєстрації.

Тож, можна констатувати, що незважаючи на наявну базу правового забезпечення та тлумачення заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, існують практичні проблеми в їх застосуванні, пов'язані із прогалинами, які стосуються деталізації цих заходів, визначення форм рішення керівника, вимог щодо організаційного рівня такого керівника тощо. Заходом з їх усунення має стати законодавче

закріплення форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання: для рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів слід передбачити усну або письмову форму, для інших заходів – тільки письмову.

Для такого заходу, як усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, слід передбачити можливість керівника, незалежно від наявності/відсутності іншого працівника, особисто приймати рішення або виконувати дії, що лягли в основу конфлікту. Передбачити, що приймати рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем, може лише не нижче, ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа.

**Висновки до другого розділу**

На підставі дослідження адміністративно-правових засобів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах ми дійшли таких висновків.

*Адміністративно-правовими засобами запобігання конфлікту інтересів* є сукупність заходів та способів, які застосовують у своїй діяльності уповноважені суб’єкти з метою створення умов, за яких мінімізується ймовірність виникнення конфлікту інтересів.

Під *адміністративно-правовими засобами урегулювання конфлікту інтересів* пропонуємо розуміти систему юридично визначених заходів самостійного та зовнішнього врегулювання, спрямованих на виявлення та нівелювання впливу приватного інтересу на повноваження суб’єкта, який спричинив виникнення конфлікту інтересів, оформлення відповідного рішення уповноваженою особою або вчинення відповідних дій таким суб’єктом самостійно.

*Адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах* – це визначена нормами

адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів (приписів, заборон та дозволів) адміністрування конфлікту інтересів, спрямована на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів у публічно правових відносинах, нівелювати вплив приватного інтересу на виконання службових повноважень шляхом врегулювання таких конфліктів у разі їх виникнення.

*Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах* – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів, врегулювати такі конфлікти в разі їх виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності.

Видами адміністративно-правових засобів адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є: а) заходи попередження конфлікту інтересів; б) заходи врегулювання конфлікту інтересів; в) заходи моніторингу; г) заходи адміністративного примусу.

Усіх суб'єктів, на кого поширюються вимоги запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, можна класифікувати таким чином:

1) суб'єкти, на яких одночасно покладено обов'язки запобігати та врегульовувати конфлікти інтересів;

2) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів щодо запобігання виникненню конфліктів, і ті, на яких покладено повноваження їх урегульовувати;

3) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів.

Суб'єктів запобігання та врегулювання конфліктів інтересів можна класифікувати за такими підставами:

1) залежно від публічно-правового статусу:

а) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

б) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

2) залежно від виконуваних функцій та повноважень:

а) суб'єкти, наділені представницькими повноваженнями (Президент України, народні депутати);

б) суб'єкти, наділені службовими повноваженнями (державні службовці, військові посадові особи);

в) суб'єкти, наділені іншими повноваженнями (посадові особи державних підприємств, нотаріуси, експерти, оцінювачі);

3) залежно від складу:

а) єдиноначальні (керівники державних та муніципальних органів, підприємств, установ, організацій, їх структурних підрозділів);

б) колегіальні (Рада суддів України, Кабінет Міністрів України);

4) залежно від процедури повідомлення про конфлікт інтересів:

а) суб'єкти, які повідомляють про конфлікт інтересів за загальною процедурою, передбаченою Законом України «Про запобігання корупції»;

б) суб'єкти, які повідомляють про конфлікт інтересів за спеціальною процедурою, передбаченою законами, що регулюють порядок проходження служби, трудової діяльності (депутати місцевих рад, народні депутати).

Заходами усунення проблем правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади визнано:

– нормативне закріплення у положенні про відповідний центральний орган виконавчої влади позиції: «розглядати повідомлення відповідних керівників центральних органів виконавчої влади про виникнення у них реального чи потенційного конфлікту інтересів, вживати заходів із врегулювання конфлікту інтересів та контролю за їх реалізацією»;

– у положеннях про центральні органи виконавчої влади встановити обов'язок їх керівників «у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у керівника органу він зобов'язаний не пізніше наступного робочого дня письмово поінформувати про це Міністра».

– до прийняття спеціального правового регулювання абзац 2 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти у такій редакції: «За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує відповідний центральний орган виконавчої влади, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом – Кабінет Міністрів України приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів відповідного керівника центрального органу виконавчої влади відповідно до положень Закону України «Про запобігання корупції», якщо інше не передбачено Конституцією та законами України, та здійснює контроль за їх реалізацією».

З метою усунення проблем правового регулювання порядку повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності військовослужбовців Держприкордонслужби слід внести такі зміни до Закону «Про Державну прикордонну службу України»:

– ч. 2 ст. 8 викласти в такій редакції: «Голова Державної прикордонної служби України та його заступники призначаються в порядку, визначеному Законом України «Про центральні органи виконавчої влади».

Перелік заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфліктів інтересів, передбачений ст. 29 Закону, не є вичерпним і може варіюватися залежно від особливостей проходження служби, здійснення трудової діяльності відповідних осіб та специфіки організації діяльності відповідних органів, підприємств установ та організацій. Зазначений перелік заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів також не відображає послідовність їх застосування чи вибору.

Обрання конкретного заходу залежить від низки факторів: виду конфлікту (потенційний або реальний), його тривалості (тимчасовий (разовий) або постійний), суб'єкта, у якого він виник (службовці державних органів, органів місцевого самоврядування, працівники інших юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги тощо), суб'єктів, уповноважених на його врегулювання (керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій їх підрозділів; колегіальні органи самостійно або за участі представника або органу НАЗК; громадські об'єднання), наявності/відсутності згоди особи на застосування щодо неї певного заходу, форми врегулювання (усна чи письмова) тощо.

З урахуванням викладеного можна констатувати, що, незважаючи на наявну базу правового забезпечення та тлумачення заходів зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів, існують практичні проблеми щодо їх застосування, пов'язані із прогалинами у деталізації таких заходів, визначенні форм рішення керівника, вимог щодо організаційного рівня такого керівника тощо. Заходом з їх усунення має стати законодавче закріплення форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання: для рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів передбачити усну або письмову форму, для інших заходів – тільки письмову.

Для такого заходу, як усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участь в його прийнятті слід передбачити можливість керівника, незалежно від наявності/відсутності іншого працівника, особисто приймати рішення або виконувати дії, що лягли в основу конфлікту. Передбачити, що приймати рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем, слід керівником рівня не нижчого, ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа.

# РОЗДІЛ 3
# ПОРЯДОК ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТІВ ІНТЕРЕСІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ НЕДОТРИМАННЯМ ОКРЕМИХ ВИДІВ ОБМЕЖЕНЬ, ВСТАНОВЛЕНИХ ЗАКОНОДАВСТВОМ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

## 3.1. Особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав

У Законі України «Про запобігання корупції» встановлено обов'язок публічних службовців, а також окремих посадових осіб юридичних осіб публічного права передавати в управління іншим особам належні їм підприємства та корпоративні права, оскільки наявність такої власності створює ситуацію конфлікту інтересів. Водночас зміст даного конфлікту, умови його виникнення, реальні способи урегулювання, юридичні наслідки не конкретизуються, що призводить до проблем розуміння та реалізації норм права як самими службовцями, так і спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції. Саме тому доцільно визначити сутність даного виду обмеження, а також підстав для виникнення даного виду конфлікту інтересів.

Ст. 62 Господарського кодексу України визначено, що підприємство – це самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому Господарським кодексом України та іншими законами [192].

І. В. Лукач зазначає, що інститут корпоративних прав української правової системи потребує подальших наукових розробок. Зокрема, поняття

корпоративного права прийнято розуміти у двох аспектах – суб'єктивному й об'єктивному [184].

Н. С. Глусь визначає корпоративне право в об'єктивному розумінні як сукупність правових норм, які регулюють й охороняють цивільні й інші відносини, що виникають між акціонером, учасником і самою корпорацією, а також між самими учасниками чи акціонерами щодо реалізації їхнього права власності на акцію чи права власності на частку в статутному капіталі корпорації [185]. Як бачимо, автор включає до об'єктивного корпоративного права також охоронні відносини. Це, зокрема, право акціонера вимагати від товариства викупу його акцій, відповідно до ст. 68 Закону України «Про акціонерні товариства», переведення прав і обов'язків покупця акцій/частки у статутному капіталі тощо [195; 187].

С. В. Несинова, В. С. Воронко, Т. С. Чебикіна розглядають *об'єктивне корпоративне право* як систему юридичних норм, що регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі створенням і функціонуванням юридичних осіб у результаті реалізації суб'єктами цивільних правовідносин права бути їхніми засновниками (учасниками) [186]. На нашу думку, в об'єктивному розумінні корпоративне право – це система правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у зв'язку зі створенням, діяльністю та припиненням юридичних осіб, а також набуття та реалізації їх учасниками/акціонерами належних їм корпоративних прав [187, с. 60].

Таким чином, корпоративні права виникають у сфері корпоративного права; початком виникнення корпоративних прав є створення юридичної особи; предметом є наявність акцій чи інших активів в статутному капіталі акціонерного чи іншого господарського товариства.

Щодо визначення суб'єктивних корпоративних прав, позиції науковців також різняться. Одні вчені, серед яких, зокрема, В. А. Васильєва, вважають що під *суб'єктивним корпоративним правом* варто розуміти суто право участі в господарському товаристві, а всі інші корпоративні права є правомочностями та становлять зміст права участі [188].

О. Р. Кібенко, зазначає, що суб'єктивне корпоративне право – це «право осіб вступати в об'єднання, створюючи тим самим нового суб'єкта права; право особи, що виникає з її членства (участі) у тій чи іншій корпорації» [189].

Таке визначення викликає зауваження з таких причин: по-перше, згідно з українським законодавством корпоративні права виникають у зв'язку з участю в юридичній особі. Доки юридичної особи не створено, засновники не набувають корпоративних прав, хоч би ними й зроблено оплату своєї частини статутного капіталу (наприклад, приватне розміщення акцій відбувається до створення акціонерного товариства)/; по-друге, в Україні відсутні специфічні типи юридичних конструкцій, щодо яких дійсно можна говорити про наявність корпоративних прав до моменту створення.

О. В. Бігняк визначає корпоративні права як певний комплекс правомочностей майнового та немайнового характеру, що виникають в учасників корпорацій і юридичних осіб корпоративного типу (квазікорпоративних утворень), що визначаються їхньою майновою участю в статутному (складеному) капіталі відповідних юридичних осіб [13, с. 86].

С. О. Сліпченко визначав корпоративні права як особисті немайнові, зазначаючи, що участь у товаристві є об'єктом особистого немайнового відношення [190; 187].

А. В. Сороченко пропонує власне визначення корпоративних прав, розуміючи під ними «права особи, яка в установленому законом порядку зробила внесок до статутного капіталу господарського товариства, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарським товариством; отримання певної частини прибутку такого товариства й активів у разі ліквідації останнього в порядку, передбаченому чинними законодавством; право на одержання інформації про діяльність товариства та інші правомочності, що випливають із закону та/або засновницьких (установчих) документів» [191; 187].

Г. Смірнов, досліджуючи правову природу корпоративного права, акцентує увагу на тому, що:

– корпоративні права є досить складним юридичним явищем, запровадженим пострадянською наукою, яке не є притаманним законодавствам іноземних держав поза пострадянським простором;

– незважаючи на те, що у світі існують юридичні конструкції «товариств у процесі створення», їх існування не передбачено українським законодавством, а тому корпоративні права не можуть існувати до моменту створення даної юридичної особи;

– корпоративні права набуваються разом із набуттям права власності на частку чи акції у статутному капіталі. Виняток – вступ до товариства спадкоємців;

– відносини щодо створення юридичної особи є засновницькими – різновидом корпоративних відносин, але право на створення юридичної особи корпоративним не є;

– чинне законодавство дозволяє розглядати бенефіціарного власника як суб'єкта корпоративних відносин і корпоративних спорів лише в частині регулювання акціонерних товариств. Тому пропонується запровадити даний підхід щодо інших юридичних осіб, шляхом внесення змін до корпоративного законодавства;

– корпоративні права мають складну правову природу. Залежно від того, яке саме корпоративне право є предметом розгляду, корпоративні права мають речово-правову, зобов'язальну та власне корпоративну природу;

– корпоративні права слід розглядати як множинність, а не як універсальну єдність [187, с. 65–66; 187].

На сьогодні в національному законодавстві України до визначення поняття «корпоративні права» немає єдиного підходу. Зміст даного права, який відображено в законодавчих актах, на нашу думку, можна визначати з чотирьох позицій.

Відповідно до першого підходу корпоративні права – це права особи, частка якої визначається у статутному капіталі (майні) господарської організації, що включають правомочності на участь цієї особи в управлінні господарською організацією, отримання певної частки прибутку (дивідендів) даної організації та активів у разі ліквідації останньої відповідно до закону, а також інші правомочності, передбачені законом та статутними документами (Господарський кодекс України, Податковий кодекс України) [192; 193].

Згідно з другим підходом корпоративні права визначено як право власності на частку (пай) у статутному фонді (капіталі) юридичної особи, включаючи права на управління, отримання відповідної частки прибутку такої юридичної особи, а також частки активів у разі її ліквідації відповідно до чинного законодавства [194].

Третій підхід: корпоративні права - сукупність майнових і немайнових прав акціонера - власника акцій товариства, які випливають з права власності на акції, що включають право на участь в управлінні акціонерним товариством, отримання дивідендів та активів акціонерного товариства у разі його ліквідації відповідно до закону, а також інші права та правомочності, передбачені законом чи статутними документами [195].

Згідно з четвертим підходом корпоративні права - це право власності на статутний капітал юридичної особи або його частку (пай), включаючи права на управління, отримання відповідної частки прибутку такої юридичної особи, а також активів у разі її ліквідації відповідно до чинного законодавства, незалежно від того, чи створена така юридична особа у формі господарського товариства, підприємства, заснованого на власності однієї юридичної або фізичної особи, або в інших організаційно-правових формах [196].

Позиція законодавця така, що наявність в особи підприємств чи корпоративних прав є підставою для виникнення конфлікту інтересів. На нашу думку, виникнення конфлікту інтересів через наявність у особи

підприємства чи корпоративних прав може мати місце лише при наявності супутніх факторів. Доводи наведені далі.

Ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції» [128] встановлено обов'язок особам, уповноваженим на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, а також окремим посадовим особам юридичних осіб публічного права передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду в порядку, встановленому законом. При цьому визначено, що передавати підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї забороняється. Незважаючи на те, що назва такої норми «Запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав», законодавець не роз'яснює, у чому полягає зміст конфлікту інтересів у такій ситуації, а лише визначає заходи з його врегулювання. Не містять відповідних тлумачень і «Методичні рекомендації щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів», затверджені Національним агентством з питань запобігання корупції 11 серпня 2016 року [197].

У Рекомендаціях окреслено загальні вимоги до порядку передачі управління належних особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та посадовим особам юридичних осіб публічного права підприємств та/або корпоративних прав, визначено способи такої передачі та роз'яснено порядок обчислення строків передачі і повідомлення Національного агентства про передачу.

Так, при передачі належних особі підприємств та/або корпоративних прав особа повинна дотримуватися таких вимог:

– передача має бути здійснена протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду;

– забороняється передавати в управління підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї, а також укладати відповідні договори із суб'єктами підприємницької діяльності, торговцями цінними

паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї;

– передача підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарними, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності [128].

При цьому звертаємо увагу на таке: при обрахуванні строку передачі належних особі підприємств та/або корпоративних прав слід брати до уваги загальні правила обчислення строків, встановлені ст.ст. 253, 254 Цивільного кодексу України. Перебіг строку передачі починається з наступного календарного дня після призначення (обрання) особи на посаду. Якщо ж останній день строку припадає на вихідний, святковий або інший неробочий день, днем закінчення строку є перший за ним робочий день. Під членами сім'ї осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також посадових осіб юридичних осіб публічного права слід розуміти осіб, які перебувають у шлюбі (чоловік/дружина), незалежно від їх спільного проживання [128].

Окрім цього, в згаданих Рекомендаціях міститься форма повідомлення Національного агентства про передачу підприємств та/або корпоративних прав з управління.

Однак слід зазначити, що ні в наявних нормах Закону, ні в Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [102], затверджених рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 839 від 29.09.2017 р. зміст конфліктної ситуації не розкривається.

Але Закон визначає способи передачі підприємств та корпоративних прав.

Першим способом передачі посадовими особами належних їм підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарним, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності.

Укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами) здійснюється за правилами цивільного законодавства. Відповідно до ст. 1029 Цивільного кодексу України за договором управління майном одна сторона (установник управління) передає другій стороні (управителеві) на певний строк майно в управління, а друга сторона зобов'язується за плату здійснювати від свого імені управління цим майном в інтересах установника управління або вказаної ним особи (вигодонабувача). Предметом цього договору можуть бути підприємство як єдиний майновий комплекс, цінні папери, майнові права та інше майно. При цьому управителем може виступати суб'єкт підприємницької діяльності, але не суб'єкт владних повноважень. Важливим моментом такого договору є те, що він не тягне за собою переходу права власності до управителя на майно, передане в управління. Водночас відповідно до ст. 1034 Кодексу вигоди від майна, що передане в управління, належать установникові управління, який може вказати в договорі особу-вигодонабувача. Це означає, що управитель діє в інтересах службовця, приватний інтерес якого після укладення такого договору залишається незмінним. Загальні та спеціальні вимоги щодо укладання таких договорів встановлені гл. 70 Цивільного кодексу.

Другим способом передачі підприємства чи корпоративних прав є укладення договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими коштами, призначеними для інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління цінними паперами. Відповідно до ст. 17 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» професійна діяльність з торгівлі цінними паперами на фондовому ринку провадиться торговцями цінними паперами, які створюються у формі господарського товариства та для яких операції з цінними паперами та іншими фінансовими інструментами є виключним видом діяльності, крім випадків, передбачених

цим Законом, а також банками. Однією з форм такої діяльності є діяльність з управління цінними паперами, яка провадиться торговцем цінними паперами від свого імені за винагороду протягом визначеного строку на підставі договору про управління переданими йому цінними паперами, іншими фінансовими інструментами та коштами, призначеними для інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, а також отриманими у процесі управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і коштами в інтересах установника управління або визначених ним третіх осіб. Як і в першому випадку, управління відбувається в інтересах установника, тобто приватний майновий інтерес службовця, про який йдеться в Законі «Про запобігання корупції», в кінцевому рахунку зберігається.

Третім способом передачі підприємства чи корпоративних прав є укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами. Як зазначають фахівці, венчурні фонди порівняно з іншими видами інститутів спільного інвестування є найбільш ризикованими для інвесторів, що пояснюється відсутністю жорстких законодавчих вимог щодо складу і структури активів цих фондів та операцій з ними, характерних для інших інститутів спільного інвестування.

До венчурного фонду висуваються найменші регулятивні вимоги з боку законодавства, що робить його гнучким інструментом для реалізації інвестиційних програм [198, с. 277].

Венчурний фонд є недиверсифікованим інститутом спільного інвестування закритого типу, який здійснює виключно приватне розміщення цінних паперів інституту спільного інвестування серед юридичних та фізичних осіб [199].

Учасник інституту спільного інвестування – особа, яка є власником цінних паперів інституту спільного інвестування. Зберігач активів інституту

спільного інвестування, депозитарій, аудитор (аудиторська фірма), оцінювач майна інституту спільного інвестування та їх пов'язані особи не можуть бути учасниками інституту спільного інвестування, з яким вони уклали договори про обслуговування. Держава або територіальна громада, а також юридичні особи, частка державної або комунальної власності в яких перевищує 25 відсотків, не можуть бути учасниками інституту спільного інвестування. Фізична особа може бути учасником венчурного фонду за умови придбання цінних паперів такого фонду в кількості, яка за номінальною вартістю цих цінних паперів складає суму не менше ніж 1500 мінімальних заробітних плат у місячному розмірі, встановленому законом на 1 січня 2014 року. Особа, яка має намір набути статус учасника інституту спільного інвестування, цінні папери якого існують у бездокументарній формі, зобов'язана відкрити рахунок у цінних паперах у зберігача цінних паперів у порядку, встановленому законодавством про депозитарну систему. Учасники цивільних відносин набувають статус учасника інституту спільного інвестування з моменту набуття права власності на цінні папери інституту спільного інвестування відповідно до законодавства про депозитарну систему. Власником усіх цінних паперів інституту спільного інвестування може бути одна особа [199].

На відміну від інших інститутів спільного інвестування венчурні фонди мають право: надавати позики емітентам, частка у корпоративних правах яких входить до складу активів таких венчурних фондів; мати активи, що повністю складаються з корпоративних прав та цінних паперів, що недопущені до торгів на фондовій біржі або торгівельно-інформаційній системі; брати участь в управлінні діяльністю емітентів, корпоративні права яких перебувають в активах венчурних фондів, активами яких ця компанія управляє. Стосовно венчурних пайових інвестиційних фондів слід зазначити, що вони не є юридичними особами, створюються із активів, що належать інвесторам на праві спільної часткової власності і перебувають в управлінні компанії з управління активами та обліковуються окремо від результатів її

господарської діяльності. Процедура утворення такого фонду є достатньо складною: компанія з управління активами має розробити та зареєструвати в Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку регламент інвестиційного фонду, укласти договори з аудитором, зберігачем цінних паперів, оцінювачем майна, зареєструвати пайовий інвестиційний фонд у реєстрі та організувати приватне розміщення інвестиційних сертифікатів фонду. У цьому контексті слід згадати про норму Закону України «Про запобігання корупції», згідно з якою корпоративні права повинні бути передані службовцем в управління іншій особі протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду, хоча навіть законодавчо встановлений строк видачі Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку ліцензії на провадження певного виду професійної діяльності на фондовому ринку становить до трьох місяців, а в разі участі у ньому іноземних юридичних осіб або фізичних осіб – є вдвічі довшим. Тож, постає слушне питання про відповідність встановленого антикорупційним законом строку.

Додатковим обмеженням у процедурах передачі корпоративних прав є заборона укладення договорів про управління із суб'єктами підприємницької діяльності, торговцями цінними паперами та компаніями з управління активами, в яких працюють члени сім'ї службовця. Близькі особи, відповідно по положень антикорупційного законодавства, бувають двох видів.

Перший - особи, які будуть вважатися близькими незалежно від спільного проживання та інших обставин. Ними є: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням службовця.

Другий вид – це особи, які стають близькими службовцю за наявності чотирьох обставин у їх сукупності: 1) спільне проживання; 2) пов'язаність спільним побутом; 3) наявність взаємних прав та обов'язків із суб'єктом;

4) характер сімейних взаємовідносин. Одразу слід звернути увагу на складність встановлення цього виду близьких осіб, що підтверджується практикою діяльності спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції в частині перевірки дотримання вимог фінансового контролю.

У такому повідомленні, яке надсилається до Національного агентства з питань запобігання корупції, про передачу в управління підприємств та/або корпоративних прав рекомендується зазначати такі відомості: прізвище, ім'я та по батькові особи, яка передала в управління належні їй підприємства та/або корпоративні права; посада, на яку призначено (обрано) особу, у зв'язку з чим здійснено передачу в управління належних їй підприємств та/або корпоративних прав; дата призначення (обрання) на посаду; дата передачі підприємств та/або корпоративних прав в управління; дата повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції про передачу підприємств та/або корпоративних прав в управління; найменування переданого в управління підприємства, його організаційно-правова форма, код Єдиного державного реєстру підприємств і організацій України, частка у статутному (складеному) капіталі підприємства, у грошовому та відсотковому вираженні, а у випадку, якщо це цінні папери, у тому числі акції, облігації, чеки, сертифікати, векселі, відомості стосовно виду цінного папера, його емітента, дати набуття цінних паперів у власність, кількість та номінальна вартість цінних паперів; спосіб передачі підприємств та/або корпоративних прав в управління; прізвище, ім'я та по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків (серія та номер паспорта громадянина України, якщо особа через свої релігійні переконання відмовилася від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків) особи, в управління якій передано підприємства та/або корпоративні права або найменування відповідної юридичної особи із зазначенням коду Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Також до повідомлення рекомендується додавати: належним чином завірену копію наказу про призначення (рішення про

обрання) на посаду; належним чином завірену копію установчих документів чи документів, що підтверджують наявність корпоративних прав [197].

Проблемою законодавчої техніки слід визнати невідповідність назви ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» її змісту, а саме: у назві статті йдеться про «запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав», а норми статті встановлюють обов'язок службовців після призначення на посаду передати належні їм підприємства та корпоративні права в управління незалежно від того, чи призведе таке володіння до потенційного чи реального конфлікту інтересів. Наприклад, службовець володіє певними підприємствами та/або корпоративними правами у сферах, які жодним чином не перетинаються або не можуть перетнутися з його службовою діяльністю і, як наслідок, не впливають (не можуть вплинути) на об'єктивність і неупередженість прийняття ним рішень. У таких ситуаціях конфлікт інтересів відсутній і навряд чи взагалі буде. Це означає, що нормою Закону «Про запобігання корупції» обмежується реалізація права власності.

У спеціалізованій літературі можна зустріти певне обґрунтування такої позиції законодавця. Так, автори науково-практичного коментаря розглядуваного нами закону пропонують у такій ситуації «виходити не зі змісту статті (буквального її тлумачення), а з її призначення, відображеного в назві статті (запобігання конфлікту інтересів). На користь обмежувального тлумачення ст. 36 Закону у такій ситуації вказують, серед іншого, ст. 42 Конституції України, згідно з якою ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності; п.п. 4 і 5 ч. 1 ст. 46 Закону, з яких випливає, що акції та інші корпоративні права можуть правомірно належати особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як суб'єктам декларування» [181].

Також наводяться положення рішення Конституційного суду України від 13 березня 2012 р. № 6-рп/2012 (справа щодо конституційності п. 2 ч. 1 ст. 7, п. 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України

«Про засади запобігання і протидії корупції») щодо законодавчої заборони входити до складу органу управління чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку, яка не поширюється на володіння та/або реалізацію особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, решти корпоративних прав, не пов'язаних з участю (членством) в управлінні поточною діяльністю господарського товариства. Відповідно до ч. 1 ст. 100 Цивільного кодексу України право участі в товаристві є особистим немайновим правом і не може окремо передаватися іншій особі. З огляду на це, особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають право на придбання акцій (часток, паїв) господарського товариства, управляти ним, беручи участь у загальних зборах учасників (акціонерів), отримувати дивіденди, інформацію щодо діяльності товариства, частину його активів у разі ліквідації товариства тощо [181].

Водночас, як зазначалось, конфлікт інтересів, пов'язаний з володінням підприємствами і корпоративними правами, можливий, але не обов'язковий.

Беручи до уваги міжнародне законодавство з розглядуваного питання, слід пригадати норми Міжнародного кодексу поведінки державних посадових осіб, прийнятий резолюцією 51/59 Генеральної Асамблеї ООН від 12 грудня 1996 року, які припускають здійснення державними посадовими особами діяльності, спрямованої на отримання фінансового прибутку із зобов'язанням утримуватись від володіння фінансовими, комерційними або іншими аналогічними інтересами, які є несумісними з їхніми посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням [ 200 ]. Тобто йдеться про попередження конфлікту інтересів, який має місце за наявності суперечності 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. На відміну від міжнародних актів, ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» спрямована на запобігання не тільки

потенційного конфлікту інтересів (наявність в особи приватного інтересу у сфері, у якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень), але й ситуації, коли конфлікт інтересів (як потенційний, так і реальний) взагалі відсутній і не може виникнути через неможливість перетинання службових повноважень та приватного інтересу у вигляді наявних корпоративних прав (підприємств).

У цьому зв'язку можна провести паралель із встановленим ст. 27 Закону «Про запобігання корупції» обмеженням спільної роботи близьких осіб, яке також пов'язане з конфліктом інтересів. Його суть полягає в тому, що особи, зазначені у підпунктах «а», «в»–«з» п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. З метою недопущення виникнення потенційного або реального конфлікту в таких ситуаціях у ч. 2 цієї статті міститься норма, яка зобов'язує осіб, які претендують на зайняття таких посад, повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб, оскільки в разі призначення на відповідну посаду у відповідних близьких осіб-керівників виникне потенційний або реальний конфлікт інтересів у зв'язку з необхідністю реалізації владних повноважень щодо підлеглої особи, яка являється йому близькою.

І лише в разі виникнення обставин, що порушують ці обмеження, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів щодо усунення таких обставин за встановленою процедурою (урегульовують конфлікт). Із цього можна зробити висновок, що Закон не вимагає від службовців одразу повідомляти своє керівництво про всіх близьких осіб, так само близькі особи, які в майбутньому можуть стати службовцями або такими вже є, не зобов'язані повідомляти про всіх діючих службовців, якщо їх повноваження жодним чином не перетинаються (перетнуться) із їх повноваженням. Такий

обов’язок виникає в разі реальної загрози виникнення протиправної ситуації (потенційного чи реального конфлікту інтересів).

Для більшості осіб, які виконують функції держави та місцевого самоврядування, а також прирівняних до них осіб, положення ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» здаються такими, що не спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у зв’язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, а встановлюють обмеження щодо їх володіння, використання та розпорядження.

Суперечливими видаються норми цієї статті стосовно того, що відповідні службові та інші особи зобов’язані протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні. А як бути в ситуації, коли службовець ще до набрання чинності відповідних положень антикорупційного законодавства мав такі права або вже після призначення (обрання) на відповідну посаду набув їх (наприклад, у порядку спадкування)? Оскільки володіння корпоративними правами не є підприємницькою діяльністю (ч. 2 ст. 167 Господарського кодексу України), порушення заборони займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю відсутнє, крім випадків входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку. У такій ситуації лише за наявності потенційного чи реального конфлікту інтересів службовець має повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли дізнався чи повинен був дізнатися про такий конфлікт, безпосереднього керівника; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Тобто службовець лише в ситуації виконання службових повноважень, пов’язаних з його приватним інтересом у вигляді наявних корпоративних прав (підприємств) повідомляє про конфлікт керівника, який у свою чергу вживає заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

Як слушно зазначають автори Науково-практичного коментаря до Закону України «Про запобігання корупції», конфлікт урегульовується шляхом застосування одного з заходів, передбачених ст.ст. 30–34 Закону, а описана в ч. 3 ст. 36 Закону передача корпоративних прав не застосовується, бо вона визнається засобом запобігання (а не врегулювання вже наявного) конфлікту інтересів, незважаючи на те, що НАЗК висловлюється за застосування в подібній ситуації передачі корпоративних прав іншій особі на підставі ст. 36 Закону (підпункт 1.1.4 п. 1.1 розділу I Методичних рекомендацій НАЗК 2017 р.) [181, с. 264].

Проведений нами аналіз положень ст. 36 Закону свідчить, що внаслідок використання різних форм передачі корпоративних прав службовець їх не відчужує остаточно (продає, дарує тощо) і конфлікт інтересів у майбутньому не втрачає своєї актуальності. У разі передачі в управління підприємств чи корпоративних прав іншій особі службовець залишається співвласником такого підприємства, відомості про що містяться у відповідних реєстрах. У службовця, який передав підприємство чи корпоративні права, існує конфлікт інтересів, зумовлений наявністю приватного інтересу у сфері, в якій він виконує свої службові повноваження. І тут він має діяти, як в прописаній законом ситуації щодо конфлікту інтересів (повідомляти про таку ситуацію, не вчиняти дій, не приймати рішень тощо), яка потребує врегулювання [201, с. 27].

При цьому під час здійснення процедури відчуження виникає інша проблема – відсутність чіткого визначення в законодавстві моменту завершення такої процедури: з моменту укладення та нотаріального посвідчення відповідного правочину чи з моменту внесення даних про нового власника (учасника) до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

Для виключення учасника або зміни власника підприємства необхідно здійснити ряд дій, передбачених нормами цивільного законодавства та

статутом підприємства, що в свою чергу затягує завершення процедури відчуження.

Отже, посадовій особі для захисту своїх інтересів та уникнення сумнівів в неупередженості при прийнятті рішень, і як наслідок притягнення до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення, передусім необхідно письмово повідомити безпосереднього керівника про наявний в неї конфлікт інтересів. А безпосередній керівник зобов'язаний вжити заходів для запобігання та врегулювання конфлікту інтересів такої особи. У цьому випадку найбільш доцільним буде усунути посадову особу від виконання завдань, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, стосовно підприємства, яке їй належало.

Відповідно до ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

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

Згідно зі ст. 364 Кримінального кодексу України зловживання владою або службовим становищем, тобто умисне, з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи використання службовою особою влади чи службового становища всупереч інтересам служби, якщо воно завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб, карається арештом на строк до шести місяців або обмеженням волі на строк до трьох років, або позбавленням волі на той самий строк, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років, із штрафом

від двохсот п’ятдесяти до семисот п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [116].

Подібні ознаки складу злочину можуть бути і в роботі службових осіб юридичних осіб приватного права. Так ст. 364-1 Кримінального кодексу України передбачає відповідальність за зловживання повноваженнями, тобто умисне, з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб використання всупереч інтересам юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми службовою особою такої юридичної особи своїх повноважень, якщо це завдало істотної шкоди або спричинило тяжкі наслідки охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб. Водночас слід зауважити, що на відміну від осіб, які виконують функції держави та місцевого самоврядування та прирівняних до них осіб, на службових осіб юридичних осіб приватного права вимоги антикорупційного законодавства в частині запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не поширюються.

Отже, правильна кваліфікація правопорушень, що виникають у зв’язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, має важливе юридичне значення і залежить від низки обставин: 1) суб’єкта вчинення такого порушення і кола його службових повноважень; 2) об’єкта посягання; 3) об’єктивної сторони (непередача корпоративних прав, неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, неповідомлення та дія в умовах реального конфлікту інтересів, одержання неправомірної вигоди). Усе це зрештою сприяє правильному вибору провадження (дисциплінарного, адміністративного або кримінального) і застосуванню відповідних заходів впливу.

Таким чином, передача корпоративних прав в управління або укладення нотаріально посвідченого правочину про відчуження підприємства чи корпоративних прав до завершення процедури відчуження з внесенням відповідних даних до Реєстру не є вичерпним заходом для врегулювання

конфлікту інтересів у посадової особи, зумовленим наявністю приватного інтересу.

З метою уникнення конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб, сумнівів в неупередженості прийнятих ними рішень та захисту їх інтересів, необхідно в обов'язковому порядку письмово повідомляти безпосереднього керівника про наявність корпоративних прав у сфері, у якій посадова особа виконує свої службові повноваження, навіть якщо такі корпоративні права чи підприємства передані в управління або триває процедура їх відчуження.

Як бачимо, законодавча процедура передачі корпоративних прав та підприємств містить низку недоліків:

1) конфлікт інтересів, про який йдеться в Законі України «Про запобігання корупції», є тільки можливою ситуацією, яка у більшості випадків, як свідчить практика роботи спеціально-уповноважених органів у сфері протидії корупції та НАЗК, є неконфліктною;

2) існують труднощі встановлення переліку близьких осіб, пов'язаних спільним проживанням, побутом тощо;

3) неврегульованою залишається ситуація стосовно службовців, які до набрання чинності відповідних положень антикорупційного законодавства мали такі права або вже після призначення на відповідну посаду набули їх;

4) остаточного відчуження унаслідок передачі корпоративних прав не відбувається, особа продовжує мати приватний інтерес і конфлікт інтересів у майбутньому не виключений;

5) виникають питання про відповідність встановленого 30-денного строку передачі корпоративних прав. Загалом положення ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» здаються такими, що не спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, а лише встановлюють обмеження щодо володіння, використання та розпоряджання ними.

Таким чином, розглядувана нами проблема остаточно не вирішена. Радикальними кроками у цьому напрямку можуть стати обмеження права на

службу, запровадження публічного та прозорого продажу корпоративних прав та підприємств або скасування положень ст. 36 Закону, при цьому конфлікти інтересів будуть розглядатись лише факту їх виникнення у службовця.

### 3.2. Специфіка конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку з недотриманням обмежень щодо одержання подарунків

Протидія корупції, що залишається одним з пріоритетних напрямків діяльності не тільки держави, а й усього українського суспільства, за останні роки не втратила своєї актуальності. 14 жовтня 2014 р. в Україні запроваджено нове антикорупційне законодавство, створено нові державні інституції. Зокрема, ст. 24 Закону України «Про запобігання корупції» встановлені обмеження щодо отримання подарунків. У ній зазначається, що рішення, прийняте службовцем на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважаються такими, що прийняті в умовах конфлікту інтересів. Водночас зміст даного конфлікту, момент його виникнення, способи урегулювання, юридичні наслідки Законом не конкретизуються, що свідчить про низький рівень правової регламентації таких ситуацій, відсутність відповідних роз'яснень Національного агентства з питань запобігання корупції. Це призводить до неправильного розуміння ситуації державними службовцями та службовцями органів місцевого самоврядування, створює проблеми в роботі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, судових органів.

Слід констатувати також низьку активність науковців та практиків стосовно дослідження проблем виникнення конфлікту інтересів у зв'язку із порушенням обмежень щодо отримання подарунків.

Основною метою антикорупційної стратегії залишається суттєве зменшення рівня корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції. Задля її досягнення

Законом України «Про запобігання корупції» оновлено систему антикорупційних механізмів, серед яких обмеження щодо отримання подарунків, а також заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що може мати місце у випадку одержання таких подарунків із порушенням закону.

Слід зазначити, що в країнах Європи на законодавчому рівні запроваджено обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах – усіма публічними службовцями. Так, у Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які обіймають політичні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині – для членів Парламенту, у Великобританії, Іспанії та Німеччині – для членів уряду та осіб, які обіймають політичні посади, а в Латвії – для всіх публічних службовців. Члени британського парламенту зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1% від їхньої заробітної плати, члени Парламенту Німеччини – якщо вартість подарунка перевищує 5000 євро, члени французького Парламенту – будь-які подарунки незалежно від їхньої вартості [202].

Для України питання неправомірності подарунків є вкрай актуальним, адже в багатьох випадках з метою вирішення питань у власних інтересах подарунки передаються публічному службовцю особами:

– зацікавленими в певних офіційних діях установи, в якій працює службовець;

– які ведуть бізнес або розраховують на ведення бізнесу з цією установою;

– які здійснюють певні види діяльності, що регулюються відповідною установою;

– на інтереси яких може вплинути виконання чи невиконання службовцем своїх посадових обов'язків та ін. [202].

Як свідчать результати аналізу міжнародного досвіду, на практиці відрізнити подарунок від хабара досить важко, саме тому питання отримання

та передачі подарунків публічними службовцями з метою запобігання виникненню корупційних проявів у їх діяльності повинно бути обов’язково врегульоване на законодавчому рівні. Доречним у цьому випадку є використання досвіду Сполучених Штатів Америки, де подарунком вважається все, що може бути виражено у грошовому еквіваленті, а саме: гроші, товари, різноманітні послуги (наприклад, такі як подорожі, проживання в готелі, харчування, оплата навчання тощо). Винятки з цього правила чітко визначені на законодавчому рівні. Наприклад, не вважаються подарунками прохолоджувальні напої чи кава, вітальні картки або аналогічні сувеніри незначної вартості. Досить тривалий час точилися дискусії з приводу того, як врегулювати зазначене питання на законодавчому рівні: заборонити взагалі приймати подарунки, дозволити лише подарунки, вартість яких не перевищує певний розмір, зобов’язати передавати в орган державної влади, де працює публічний службовець, усі подарунки або лише ті, які за ціною є вищими ніж визначена вартісна межа, та реєструвати їх отримання тощо [203].

Унормування порядку отримання подарунків є одним із найважливіших запобіжних заходів у сфері попередження умов виникнення корупційних ризиків діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, оскільки дозволяє врегулювати конфлікт інтересів, а саме суперечності між приватними інтересами публічного службовця та його службовими обов’язками, наявність яких може вплинути на об’єктивність та неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій в процесі його службової діяльності [202].

Система заборон, пов’язаних з даруванням і отриманням подарунків службовцями публічного сектору є одним із основних антикорупційних заходів безпеки, оскільки прийняття подарунків навіть невеликої вартості без відповідного контролю може стати першим кроком до вчинення більш небезпечного правопорушення - корупційного. З одного боку, подарунки можуть мати метою поліпшення спільної роботи і підтримання контактів між

владою та суспільством, з іншого - можуть поставити під сумнів репутацію посадової особи та слугувати підґрунтям для подальших корупційних відносин.

Ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» [128] встановлені обмеження щодо одержання подарунків, які, на відміну від неправомірної вигоди, яку взагалі заборонено отримувати, бувають трьох видів. Перша категорія - це заборонені подарунки, які не можна отримувати за будь-яких обставин. Друга категорія – так звані «обмежені» подарунки, які можна отримувати, але лише у певних випадках, за певних обставин і в межах конкретної суми, встановленої законом. Третя категорія – дозволені подарунки, які можна отримувати без обмежень щодо кількості, якості, частоти дарування, їхньої вартості. Для кожного з таких подарунків законом встановлено по два правила (дві заборони, два обмеження, два дозволи). Зміст подарунку при цьому не міняється.

Відповідно до абз. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» подарунок - це «грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, які надають/одержують безоплатно або за ціною, нижчою мінімальної ринкової» [128]. Грошові кошти - це готівка, кошти (гривня або іноземна валюта) на рахунках у банках та депозити до запитання. Майном у якості подарунка може виступати окрема річ, сукупність речей, а також майнові права та обов’язки. Переваги виявляються в привілеях, додаткових гарантіях, які ставлять особу, якій вони надаються, в нерівне становище з іншими особами. Пільга є звільненням особи від загальних для усіх громадян (чи їх певної категорії) обов’язків і зобов’язань, а також встановлення для особи додаткових прав, які можуть бути майновими та немайновими. Під послугами розуміють діяльність суб’єктів, яка не набуває матеріально-речової форми й задовольняє певні потреби замовників, здійснюється виробником на замовлення будь-яких споживачів (окремих громадян, підприємств, організацій, підприємців), змінюють стан одиниць, які споживають ці послуги. Нематеріальними активами є

результати інтелектуальної діяльності, а також інші аналогічні права, визнані об’єктом права власності (інтелектуальної власності), право користування майном та майновими правами платника податку в установленому законодавством порядку, у тому числі набуті в установленому законодавством порядку права користування природними ресурсами, майном та майновими правами.

Розглянемо кожну з цих категорій подарунків. Одразу слід зауважити, що обмеження, як і заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, на відміну від інших антикорупційних заходів стосуються двох видів суб’єктів, на яких поширюються дія Закону України «Про запобігання корупції»:

1) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

2) осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до попередньої категорії осіб (посадові особи юридичних осіб публічного права; особи, які надають публічні послуги; представники громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів; експерти відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних комісій, громадських рад тощо).

Види подарунків, які *забороняється вимагати*, просити, одержувати для себе чи близьких осіб від інших осіб встановлені ч. 1 ст. 23 Закону. Перша Друга ситуація, при якій заборонено одержувати подарунок, – «у зв’язку із здійсненням такими особами діяльності, пов’язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування» [128]. Таке формулювання дозволяє припустити, що заборонені подарунки можуть бути одержані особою: до виконання зазначених функцій; під час їх виконання; після їх виконання (на цю обставину звернемо додаткову увагу під час розгляду питання про конфлікт інтересів).

Друга ситуація, при якій службовій особі заборонено одержувати подарунок, - якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні цієї особи. При цьому характер підпорядкування (безпосереднє чи опосередковане), вид

подарунку, подія, з нагоди якої він дарується, перебування на робочому місці тощо на обмеження не впливає.

Інший вид - *обмежені подарунки*. Перша ситуація – при якій службовці можуть приймати подарунки (крім заборонених), які, по-перше, відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, по-друге, їх вартість не повинна перевищувати один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, по-третє, вони даруються одноразово. Що являють собою «загальновизнані уявлення про гостинність», закон не конкретизує. Уперше на рівні нормативно-правового акта це поняття зустрічається в Рішенні Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.03.2017 № 75, яким затверджена «Типова антикорупційна програма юридичної особи», де у ст. 5 розділу V зазначено, що «працівники, керівник можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність (наприклад, подарунки у вигляді сувенірної продукції, пригощення їжею та напоями, запрошення на розважальні заходи, відшкодування транспортних витрат та проживання в готелі) [ 204 ]. Така невизначеність головного критерію обмеженого подарунку призвела до низки публікацій науково-теоретичного змісту, де автори пропонують різні його ознаки: урахування загальних принципів публічної служби, обстановки дарування, приводу, з якого надається дарунок, традицій, етикету тощо. За відсутності чіткого трактування основною вимогою для такого подарунку залишається його вартість, яка не повинна перевищувати встановлений законом максимальний поріг.

Сутність другої ситуації полягає у тому, що сукупна вартість подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не повинна перевищувати двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки. Перевищення встановлених обмежень переводить подарунок із категорії «обмежені» в категорію «заборонені».

Третя категорія подарунків - *дозволені*. Їх можна одержувати без будь-яких обмежень. Перша ситуація: якщо вони даруються близькими особами. Одразу слід зауважити, що не кожен родич службовця вважається його близькою особою. Близькі особи, відповідно по положень антикорупційного законодавства, бувають двох видів. Перший вид - це такі особи, які будуть вважатися близькими незалежно від спільного проживання та інших обставин. Ними є: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний та двоюрідний брати, рідна та двоюрідна сестри, рідний брат та сестра дружини (чоловіка), племінник, племінниця, рідний дядько, рідна тітка, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, батько та мати дружини (чоловіка) сина (дочки), усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням службовця. Другий вид - це особи, які стають близькими службовцю за наявності чотирьох обставин у їх сукупності: 1) спільне проживання; 2) пов'язаність спільним побутом; 3) наявність взаємних прав та обов'язків із суб'єктом; 4) характер сімейних взаємовідносин.

Друга ситуація, при якій можна одержувати подарунки без обмежень, має місце якщо вони проявляються як загальнодоступні знижки на товари, послуги, виграші, призи, премії, бонуси. *Знижка* – це зменшення ціни товару виробником (постачальником) під час його продажу (реалізації). *Призом* (виграшем) можуть бути кошти, майно, майнові чи немайнові права, які підлягають виплаті (видачі) гравцю у разі його виграшу в певних конкурсах, змаганнях, лотереях, відповідно до передбачених завчасно умов їх проведення. *Премія* є однією з форм заохочення успіхів, досягнених у праці, науці, літературі, мистецтві чи іншій суспільно корисній діяльності. *Бонусом* є додаткова знижка на вартість товару, надана продавцем покупцеві відповідно до умов угоди про купівлю-продаж (чи окремої згоди сторін) або для зацікавлення (винагороди) постійних покупців у подальшій співпраці. Головним критерієм законності одержання таких подарунків виступає їх

загальнодоступність, тобто їх можуть отримувати як службовці, так й інші фізичні та юридичні особи. Водночас слід зауважити, що подібні подарунки можуть розігруватися (одержуватися) тільки серед службовців без участі сторонніх осіб (призи за перемогу в чемпіонаті з видів спорту серед працівників поліції, прокуратури тощо).

Окрім роз'яснень про обмеження щодо одержання подарунків у ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» міститься положення, відповідно до якого рішення, прийняте особою, зазначеною у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, вважається таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів, тож на нього поширюється положення ст. 67 цього Закону (ч. 4). Аналогічної думки дотримується й Національне агентство України з питань запобігання корупції, яке у своїх Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених рішенням від 29.09.2017 р. № 839 [102], обмеження щодо одержання подарунків відносить до окремих видів обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів, однак зміст та особливості такого конфлікту ні Закон, ні згадані Рекомендації не розкривають.

Незважаючи на це, наразі існує судова практика притягнення до адміністративної відповідальності осіб за одночасне порушення обмежень щодо одержання подарунків та конфлікту інтересів, що у зв'язку ним виникають. Так, 09 червня 2017 року суддя Дубровицького районного суду Рівненської області, розглянувши матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 172-7, ч. 2 ст. 172-7, ч. 1 ст. 172-5, ч. 1 ст. 172-5 Кодексу України про адміністративне правопорушення, встановив, що ОСОБА_1, працюючи на посаді головного державного інспектора митного поста, порушив встановлену законом заборону щодо одержання дарунка (пожертви) неправомірно отримав у подарунок грошові кошти в сумі 500 гривень від гр. ОСОБА_2 за вчинення певних дій, а саме: за безпроблемне (безперешкодне) ввезення товарів

побутової хімії на територію України та неініціювання перевірки законності даного перевезення, чим вчинив адміністративне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 172-5 КУпАП. Окрім того, при прийнятті рішення ОСОБА_1 не повідомив у письмовій формі безпосереднього керівника в порушення вимог п. 1,4 ст. 23, п. 1 ст. 24, п/п. 2, 3 п. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», вчинив дії (одержав подарунок) та прийняв рішення (про непроведення огляду) в умовах реального конфлікту інтересів під час виконання своїх службових обов'язків, чим вчинив адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 172-7 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП. Враховуючи характер вчинених правопорушень, а також їх кількість, суд притягну ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 172-7, ч. 2 ст. 172-7, ч. 1 ст. 172-5 КУпАП до адміністративної відповідальності у виді штрафу – двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [205]. Одразу зауважимо, що це рішення суду згодом було скасоване в порядку апеляційного оскарження. Але нам воно цікаве як перша спроба застосування норм антикорупційного законодавства, що поєднує незаконні подарунки з конфліктом інтересів. Тож, прослідкуємо зв'язок між цими обмеженнями.

Виходячи з визначень потенційного та реального конфліктів інтересу, закріплених у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», можна констатувати, що в загальному розумінні конфлікт інтересів – це ситуація, при якій у службовця наявний приватний інтерес у сфері, у якій він виконує свої повноваження, що може вплинути (або впливає) на об'єктивність чи неупередженість прийняття ним рішень, або на вчинення чи невчинення владних дій.

Таким чином, складовими конфлікту інтересів (реального, потенційного), як вже зазначалось, виступають: приватний інтерес, дискреційні службові або представницькі повноваження (при цьому мають значення і професійні обов'язки службовця, і його повноваження як керівника), наявність суперечності між приватним інтересом та повноваженнями.

В Методичних рекомендаціях щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів акцентовано увагу, що перелік стосунків, які можуть зумовлювати виникнення майнового чи немайнового інтересу, не є вичерпним, адже законодавцем використано словосполучення «у тому числі», тобто в дефініції окреслено лише найбільш типові форми таких стосунків. На практиці це означає, що кожен службовець при виконанні своїх повноважень повинен брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу. При цьому лише приватний інтерес у сфері службових/представницьких повноважень, що може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, спричиняє виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів. Окремо слід звернути увагу, що такі відносини могли мати місце у минулому (наприклад, відносини між особами, які перебували у шлюбі, або які вийшли зі складу засновників юридичної особи тощо). Визначальним є спроможність таких відносин спричинити виникнення приватного інтересу. При цьому приватний інтерес може мати своїм наслідком як позитивний вплив (особа має прагнення віддячити тощо) на ситуацію, так і негативний (завдати клопоту тощо) [102].

Наприклад, ОСОБА_1 є посадовою особою державного підприємства, у підпорядкуванні якої працює ОСОБА_2. Ці особи були подружжям, але на даний час розлученими (ініціатором розлучення була ОСОБА_1), тобто в минулому їх пов'язували сімейні стосунки. ОСОБА_1, почуваючи провину перед ОСОБОЮ_2 за розлучення, при прийнятті рішень розпорядчого характеру ОСОБУ_2 ставить в більш привілейоване становище, аніж інших працівників (призначає найбільший розмір премій, при формуванні графіку відпусток передусім враховує побажання ОСОБИ_2, при розподілі доручень серед працівників підприємства ОСОБИ_2 надає найлегші доручення тощо). Законом не встановлюється заборон чи обмежень на наявність приватного

інтересу, як такого. Йдеться про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень [102].

Також не слід виходити з того, що джерелом приватного інтересу можуть бути лише приватні, позаслужбові відносини. Приватний інтерес в окремих випадках може виникати й зі службових повноважень, тобто полягати у зацікавленості в ухваленні або неухваленні певних рішень, результатах службових розслідувань, дисциплінарних провадженнях, за наслідком яких особа може понести юридичну відповідальність тощо [102].

На нашу думку, приватний інтерес у вигляді майнового інтересу виникає після одержання подарунку, а також після згоди особи на вимогу або прохання службовця його надати. Як зазначалося вище, подарунки можуть бути одержані службовцем як до виконання повноважень, так під час і після їх виконання. Проте приватний інтерес особи повинен бути актуальним саме на момент виконання повноважень.

Таким чином, конфлікт інтересів у службовця може виникати не в будь-який момент одержання подарунку, а лише якщо це відбулося до або під час виконання своїх обов'язків в інтересах дарувальника. Якщо такий подарунок було отримано особою згодом в знак подяки за виконану роботу, то конфлікт інтересів у таких ситуаціях відсутній, оскільки у службовця приватний інтерес у сфері, в якій він виконує свої повноваження, не сформувався і тому не може вплинути (впливати) на об'єктивність чи неупередженість прийняття ним рішень. Тому положення ч. 4 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» потребують відповідного корегування.

Також слід зауважити, що одержання службовцем «обмеженого» подарунку (не за роботу), а як прояв гостинності, створює додаткову сферу його приватного інтересу, який згодом може впливати на об'єктивність вчинення дій та прийняття рішень службовцем в інтересах дарувальника. Наприклад, сам факт отримання не забороненого законом подарунку не

створює ситуацію конфлікту інтересів. Але якщо згодом до цього службовця звернеться особа, яка його дарувала, то можна говорити про виникнення конфлікту інтересів між його службовими повноваженнями та приватним інтересом, який утворився внаслідок дарування-отримання подарунку [206, с. 148].

Таким чином, при з'ясуванні того, чи перебував службовець у ситуації конфлікту інтересів, слід встановити низку обставин, пов'язаних із часом виконання службових повноважень і моментом одержання подарунків.

### 3.3. Особливості конфліктів інтересів, що виникають під час сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності

Як зазначається в Проєкті Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2020–2024 роки», попередня Стратегія, що діяла протягом 2014–2017 років, не завершена в повному обсязі. Переважна частина передбачених у ній заходів вирізняється недостатнім рівнем їхнього практичного втілення. Причинами невиконання заходів, визначених Антикорупційною стратегією, є тривале становлення нових антикорупційних інститутів, недоліки чинного законодавства з питань запобігання корупції і його застосування, відсутність стійкого несприйняття корупції в суспільстві, відсутність належного механізму моніторингу й оцінки виконання Антикорупційної стратегії та високий рівень толерантності суспільства до корупції, недостатній рівень прозорості діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування. Усе це підтверджується результатами дослідження стану корупції в Україні, проведеного Національним агентством з питань запобігання корупції (НАЗК) в 2017 р. шляхом стандартного опитування. Сприйняття корупції населенням представниками бізнес-середовища засвідчено на рівні 3,98 і 3,47 балів з п'яти відповідно. При цьому у 40% дорослого населення України корупційний досвід відсутній. Найбільш корумпованими населення вважає сфери охорони здоров'я, освіти, контакти з органами державної влади та місцевого самоврядування і надання судових послуг. Для бізнесу такими

сферами є надання послуг енергетичними компаніями, контакти з органами державної влади та місцевого самоврядування, публічних закупівель і надання судових послуг. 34% опитаних підприємців відмовились відповідати на питання щодо їх корупційного досвіду у відносинах з правоохоронними органами [102].

Від вирішення проблеми протидії корупційним проявам у системі публічної служби багато в чому залежить успіх проведення економічної, соціальної, муніципальної, правоохоронної, адміністративної та інших реформ. З цією метою держава має вживати антикорупційні заходи, які повинні мати комплексну, системну, адресну спрямованість, будуватися на використанні заходів попередження, створенні ситуації невигідності корупційної поведінки. До такого роду заходів належать: створення нових антикорупційних органів та інституцій, декларування майнового стану публічних службовців, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя, посилення заходів кримінальної та адміністративної відповідальності за порушення, обмеження спільної роботи близьких осіб, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, а також заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що можуть мати місце у таких ситуаціях.

Ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» встановлені обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Суть цього обмеження полягає, зокрема, в забороні займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю. Проте при реалізації даної норми склалася ситуація, при якій рішеннями Національного агентства з питань запобігання корупції цей перелік розширено за рахунок здачі в оренду рухомого та нерухомого майна, яке відповідно до норм податкового законодавства, наказів Держспоживстандарту України у певних випадках відноситься до видів економічної, у тому числі підприємницької, діяльності, що призводить

до неоднозначного застосування таких норм у роботі спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, а також судових органів.

Одразу слід зазначити, що ідентичне обмеження містилося і в ст. 7 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року № 3206-VI (*втратив чинність*): «Особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 4 цього Закону, забороняється: 1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України».

При цьому зазначені обмеження стосуються не всіх суб'єктів, на яких поширюються дія цього Закону, а лише частини тих, які відносяться до категорії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, крім депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), присяжних.

Відповідно до параграфу 1.2.2. Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджених рішенням НАЗК від 29.09.2017 р. № 839, обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності Національне агентство відносить до окремих видів обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів. Суть такого обмеження полягає в тому, що «особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, отримуючи заробітну плату із бюджетних коштів, не може займатися будь-яким іншим активним видом діяльності, спрямованим на отримання доходу і не пов'язаним з виконанням такою особою своїх службових обов'язків (крім зазначених у законі виключень), що є однією з гарантій її неупередженості». З цього приводу виникає декілька питань. Що являють собою гарантії неупередженості? У яких випадках може мати місце та в чому зміст конфлікту інтересів в умовах сумісництва або суміщення діяльності? Чому саме заборонені види діяльності призводять до

конфлікту інтересів, а зазначені у законі виключення до нього не призводять? Відповіді на ці запитання ані Методичні рекомендації, ані інші документи не дають.

Спробуємо встановити зв'язок обмежень щодо сумісництва з іншими видами діяльності і конфліктом інтересів. Нагадаємо, що виходячи із визначень потенційного та реального конфліктів інтересу, закріплених у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», в загальному розумінні конфлікт інтересів – це ситуація, при якій в особи наявний приватний інтерес у сфері, у якій вона виконує свої дискреційні службові чи представницькі повноваження, що може вплинути (або впливає) на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

В контексті розглядуваних положень статей Закону України «Про запобігання корупції», що регулюють обмеження щодо суміщення та сумісництва, можна зробити висновок про такий зв'язок між ними та конфліктом інтересів:

– безпосередньо факт суміщення та сумісництва не створює окремої, неврегульованої законом ситуації конфлікту інтересів, якщо виконання повноважень за суміщенням не перетинається з основними повноваженнями;

– конфлікт інтересів має місце у випадках, коли особа внаслідок суміщення чи сумісництва посад починає реалізовувати інші повноваження щодо себе як працівника за основною посадою. Наприклад, за відсутності керівника, тимчасово виконуючи його обов'язки, особа готує подання щодо встановлення собі премії чи іншого заохочення або внаслідок суміщення наділяється контрольно-наглядовими повноваженнями, предмет яких становить його основна робота, при цьому відбувається її оцінка. У таких ситуаціях приватний інтерес майнового (можливість отримати матеріальне заохочення) або немайнового характеру (позитивна перевірка власної роботи) впливають на вчинення дій (підготовка подання, здійснення

контролю) під час виконання повноважень (особа наділена повноваженнями готувати подання або проводити перевірку);

– заняття будь-якими іншими видами оплачуваної діяльності (у тому числі викладацькою, науковою і творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практиками із спорту) також не створює ситуації конфлікту інтересів, оскільки під час їх здійснення службовець виходить за межі статусу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, здійснює іншу роботу, не реалізує службові чи представницькі повноваження, що може вплинути (впливає) на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Загалом досить складно уявити конфлікти інтересів у службовця під час здійснення ним, наприклад, наукової або творчої діяльності, суддівської або інструкторської практики зі спорту, а так само заборонених видів діяльності (надання послуг з автоперевезення, торгівля на ринках тощо);

– здійснення іншої оплачуваної діяльності (незалежно від її дозволеності законом) створює додаткову сферу приватного інтересу, яка згодом може призвести до ситуації конфлікту між службовими повноваженнями та приватним інтересом. Наприклад, сам факт здійснення іншої викладацької діяльності у вищому закладі освіти службовцем Держаудитслужби України не створює ситуацію конфлікту інтересів, але, якщо згодом цей службовець прийде перевіряти в межах своєї компетенції фінансову сторону діяльності навчального закладу, зокрема оплату праці науково-педагогічних працівників-сумісників, можна говорити про виникнення конфлікту інтересів між його службовими повноваженнями та приватним інтересом, що став наслідком здійснення освітньої діяльності в цьому закладі освіти [207, с. 67];

– конфлікт інтересів може виникати й за відсутності використання службових або представницьких повноважень публічним службовцем, наприклад, під час приймання екзаменів, застосування інших форм

підсумкового контролю (як наслідок сумісництва, зайняття іншою оплачуваною діяльністю) у близьких осіб. Це пояснюється тим, що під час здійснення викладацької та деяких інших видів діяльності особа із категорії тих, хто уповноважений на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону «Про запобігання корупції») і тих, на кого поширюються обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, опиняється в категорії осіб, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а саме: особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги. І на таких осіб діють обмеження і заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 28).

Розглядаючи обмеження суміщення та сумісництва для зазначених категорій публічних службовців, слід мати на увазі, що діють вони по-різному, залежно від покладених на них функцій. Так, відповідно до ч. 1 ст. 120 Конституції України члени Кабінету Міністрів України, керівники центральних та місцевих органів виконавчої влади не мають права суміщати свою службову діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої у позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства чи організації, що має на меті одержання прибутку. У Законі «Про статус народного депутата» вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності дозволяють народному депутату України займатися викладацькою, науковою та творчою діяльністю, а також медичною практикою у вільний від виконання обов’язків народного депутата час. Не має права взагалі займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю Президент України (ч. 4 ст. 103 Конституції України).

Передусім необхідно розкрити зміст тих видів діяльності, що дозволяється суміщати, з метою подальшого з’ясування варіантів виникнення відповідних конфліктів інтересів. Так, відповідно до Закону України «Про

освіту» *викладацькою* визнається лише та діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо) та яка провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору [386].

Складниками системи освіти при цьому виступають дошкільна освіта, повна загальна середня освіта, позашкільна, спеціалізована, професійна (професійно-технічна), фахова передвища, вища освіти, освіта дорослих, у тому числі післядипломна освіта. Суть викладацької діяльності полягає у взаємодії здобувачів освіти із педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками через відповідні форми (лекція, семінар, інші види аудиторної та позааудиторної роботи).

У цьому контексті слід звернути увагу на деякі проблемні питання застосування норм законодавства. Так, останнім часом мають місце непоодинокі випадки порушення проваджень у справах про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією, передбачені ст. 172-4 КУпАП (у тому числі за ініціативи Національного агентства з питань запобігання корупції), стосовно суміщення діяльності публічних службовців з викладацькою діяльністю у вигляді роботи в якості голів державних екзаменаційних комісій. Причина направлення до суду протоколів про адміністративні правопорушення полягає у тому, що спеціально уповноважені суб’єкти у сфері протидії корупції вважають, що оплата праці за роботу в якості голови державної екзаменаційної комісії здійснюється не тільки за його викладацьку діяльність (приймання екзаменів, захист дипломних, кваліфікаційних робіт), але й за організаційну, у тому числі контрольну, роботу в якості голови, що не є власне викладацькою діяльністю. З цього приводу слід зазначити наступне.

Відповідно до ст. 6 Закону «Про вищу освіту» атестація – це встановлення відповідності засвоєних здобувачами вищої освіти рівня та обсягу знань, умінь, інших компетентностей вимогам стандартів вищої освіти, яке здійснюється екзаменаційною комісією, до складу якої можуть включатися представники роботодавців та їх об'єднань, відповідно до положення про екзаменаційну комісію, що затверджується вченою радою закладу вищої освіти (наукової установи) [ 208 ]. На голову комісії покладаються, зокрема, обов'язки щодо забезпечення її роботи відповідно до затвердженого розкладу, контролю роботи секретаря державної комісії щодо підготовки необхідних документів, складання звіту про результати роботи комісії, які не відносяться до видів навчальних занять або форм підсумкового контролю здобувачів вищої освіти.

Відповідно до ч. 1 ст. 50 Закону «Про вищу освіту» однією з форм організації освітнього процесу в закладах вищої освіти, крім навчальних занять, є контрольні заходи, тож державна атестація є продовженням освітнього процесу. При цьому робота комісії включається до графіку навчального процесу, фіксується в картці обліку виконаного навчального навантаження. Визначальною в такій ситуації є оплата праці. Відповідно до п. 5 примітки до п. 14 «Ставки погодинної оплати праці працівників, зайнятих в усіх галузях народного господарства, за проведення навчальних занять» Інструкції про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти, що затверджена наказом Міністерства освіти України № 102 від 15 квітня 1993 року «у вищих навчальних закладах ставки погодинної оплати праці, передбачені цим пунктом, застосовуються для оплати висококваліфікованих спеціалістів та діячів науки і мистецтва, які запрошуються для читання окремих лекцій, а також у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації для оплати праці голів та членів державних екзаменаційних комісій» [209].

Це положення підтверджує той факт, що оплата роботи голови державної екзаменаційної комісії аналогічна оплаті проведених навчальних

занять, тож встановлені антикорупційним законодавством обмеження щодо суміщення та сумісництва не порушуються [ 210 , с. 147]. При цьому застосовується п. 3 Додатку до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженого Наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України 28.06.1993 р. № 43, у якому визначається перелік робіт, що не є сумісництвом (зокрема, педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більш як 240 годин на рік; керівництво аспірантами в науково-дослідних установах і вищих навчальних закладах науковців та висококваліфікованих спеціалістів, які не перебувають у штаті цих установ та учбових закладів, з оплатою їх праці в розрахунку 50 годин на рік за керівництво кожним аспірантом; завідування кафедрою висококваліфікованими спеціалістами, у тому числі тими, що займають керівні посади в навчальних закладах і науково-дослідних установах з оплатою в розрахунку 100 годин за навчальний рік та інші), хоча дане Положення не поширюється на службовців, які працюють в органах державної влади, інших державних органах, органах місцевого самоврядування [211].

*Наукова діяльність* – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування. Основними її видами є фундаментальні та прикладні наукові дослідження. При цьому *фундаментальними науковими дослідженнями* вважаються теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання нових знань про закономірності організації та розвитку природи, суспільства, людини, їх взаємозв’язків. Їх результатом стають гіпотези, теорії, нові методи пізнання, відкриття законів природи, невідомих раніше явищ і властивостей матерії, виявлення закономірностей розвитку суспільства тощо, які не орієнтовані на безпосереднє практичне використання у сфері економіки (п. 33 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [388]).

*Прикладними науковими дослідженнями* вважаються теоретичні та експериментальні наукові дослідження, спрямовані на одержання і використання нових знань для практичних цілей. Їх результатом є нові знання, призначені для створення нових або вдосконалення наявних матеріалів, продуктів, пристроїв, методів, систем, технологій, конкретні пропозиції щодо виконання актуальних науково-технічних та суспільних завдань (п. 30 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» [388]).

Таким чином, результатом наукової діяльності є одержання якісно нових знань. Як правило, науковий працівник провадить свою наукову діяльність у наукових установах, вищих навчальних закладах, наукових підрозділах установ, організацій, підприємств. Щодо нього у ч. 3 ст. 6 Закону встановлено право працювати за сумісництвом, зокрема на керівних наукових та науково-педагогічних посадах, за умови забезпечення уникнення конфлікту інтересів. Звісно, про таке сумісництво йдеться стосовно тих наукових працівників, для яких наукова діяльність, а не публічна служба, є основним видом роботи.

У рішенні Конституційного суду України від 06.10.2010 р. за № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) висловлено правову позицію, відповідно до якої наукова і викладацька діяльність розглядаються як види інтелектуальної і творчої діяльності. На конституційному рівні інакше унормовано питання щодо суміщення службової діяльності з іншою роботою членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, які мають право займатися викладацькою, науковою та творчою роботою у позаробочий час [164, ст. 120].

Під час дослідження виявлено також ознаки невідповідності Конституції України окремих положень щодо заборони іншим особам, зазначеним у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», зокрема і народним депутатам України, займатися викладацькою, науковою та

творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту, що здійснюється в робочий час, окрім положень, щодо яких відкрито провадження у справі.

Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України виходить з аналізу норм Конституції України, визнання принципу верховенства права, а також міжнародно-правових норм і рішень міжнародних судових установ, які є обов'язковими для держави. При цьому насамперед необхідно враховувати, що термін «корупція» означає «використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб» [212]. Зайняття особами, зазначеними в п.п. 1, 2 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», в тому числі й народними депутатами України, викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту кваліфікується як «корупційне правопорушення» у разі, якщо ця діяльність здійснюється цими особами в робочий час. Наведені положення унеможливлюють визнання законодавцем корупційними діями здійснення суто наукової чи викладацької діяльності, якщо вона є джерелом законного та раціонально обґрунтованого за розміром доходу, ніяк не пов'язана з корисливими діями (бездіяльністю) особи при безпосередньому виконанні покладених на неї службових обов'язків [212].

Усі ці особливості інтелектуальної сфери діяльності людини враховує чинний Закон України «Про запобігання корупції», який не встановлює адміністративної відповідальності для осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за зайняття викладацькою, науковою, творчою діяльністю в робочий час. З метою ефективного використання державними посадовими особами робочого часу законодавцем можуть бути передбачені додаткові дозвільні механізми (регулятори), які унормовують їх участь у науковій і викладацькій діяльності не за основним місцем роботи, але не шляхом визнання цих дій корупційними і встановлення адміністративної

відповідальності лише за сам факт здійснення її не в позаробочий час. Слід виходити з того, що будь-яке обмеження прав людини і громадянина повинне бути не тільки юридично обґрунтованим, а й соціально виправданим і адекватним [212].

Конституційний Суд України вважає, що визнання корупційним правопорушенням зайняття особами, зазначеними у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», викладацькою, науковою та творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту в межах робочого часу, крім осіб, визначених у ч. 1 ст. 120 Конституції України, не відповідає положенням ст.ст. 3, 22, 64, 78, 127 Конституції України, отже, застосування словосполучення «у позаробочий час» є неконституційними. На підставі цього рішення визнано право членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади займатися викладацькою, науковою та творчою діяльністю лише у позаробочий час [212].

Таким чином, у рішенні Конституційного суду України від 06.10.2010 р. за № 21-рп/2010 (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) наукова і викладацька діяльність розглядаються як види інтелектуальної і творчої діяльності, що забезпечують реалізацію прав і свобод громадян, спрямовані на одержання, поширення, використання нових знань, фахових навичок, їх практичне застосування. Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 14.06.2000 р. № 963.

Відповідно до ст. 54 Конституції України громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості; кожний громадянин має право на результати своєї творчої діяльності. *Творча діяльність* – індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність [164]. Відповідно до ст. 8 Закону України «Про авторське право та суміжні права»

твори в галузі науки, літератури і мистецтва, а саме: літературні письмові твори белетристичного, публіцистичного, наукового, технічного або іншого характеру (книги, брошури, статті тощо); виступи, лекції, промови, проповіді та інші усні твори; комп'ютерні програми; бази даних; музичні твори з текстом і без тексту; драматичні, музично-драматичні твори, пантоміми, хореографічні та інші твори, створені для сценічного показу, та їх постановки; аудіовізуальні твори; твори образотворчого мистецтва; твори архітектури, містобудування і садово-паркового мистецтва; фотографічні твори, у тому числі твори, виконані способами, подібними до фотографії тощо [213].

З цього приводу слід зауважити, що не кожен твір у галузі науки, літератури і мистецтва може бути результатом законної суміжної діяльності державного службовця, оскільки обов'язковою вимогою до нього є наявність відповідної культурної цінності. Термін «культурні цінності» визначений Законом України «Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей» (п. 21 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про культуру»), відповідно до якого це об'єкти матеріальної та духовної культури, що мають художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України. Сюди відносяться: а) оригінальні художні твори живопису, графіки та скульптури, художні композиції та монтажі з будь-яких матеріалів, твори декоративно-прикладного і традиційного народного мистецтва; б) предмети, пов'язані з історичними подіями, розвитком суспільства та держави, історією науки і культури, а також такі, що стосуються життя та діяльності видатних діячів держави, політичних партій, громадських і релігійних організацій, науки, культури та мистецтва; в) предмети музейного значення, знайдені під час археологічних розкопок; г) складові частини та фрагменти архітектурних, історичних, художніх пам'яток і пам'яток монументального мистецтва; г) старовинні книги та інші видання, що становлять історичну, художню, наукову та літературну цінність, окремо чи в колекції; д) манускрипти та

інкунабули, стародруки, архівні документи, включаючи кіно-, фото- і фонодокументи, окремо чи в колекції; е) унікальні та рідкісні музичні інструменти; є) різноманітні види зброї, що має художню, історичну, етнографічну та наукову цінність; ж) рідкісні поштові марки, інші філателістичні матеріали, окремо чи в колекції; з) рідкісні монети, ордени, медалі, печатки та інші предмети колекціонування; і) зоологічні колекції, що становлять наукову, культурно-освітню, навчально-виховну або естетичну цінність; и) рідкісні колекції та зразки флори і фауни, мінералогії, анатомії та палеонтології (абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону).

Під *творчою діяльністю* слід розуміти індивідуальну чи колективну творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність, тобто художнє, історичне, етнографічне та наукове значення і підлягають збереженню, відтворенню та охороні відповідно до законодавства України [214].

Якщо публічний службовець здійснює творчу діяльність на систематичній основі, його слід відносити до категорії «професійний творчий працівник». Це особа, яка провадить творчу діяльність на професійній основі, результатом якої є створення або інтерпретація творів у сфері культури та мистецтва, публічно представляє такі твори на виставках, шляхом публікації, сценічного виконання, кіно-, теле-, відеопоказу тощо та/або є членом творчої спілки, та/або має державні нагороди за діяльність у сфері культури і мистецтва (абз. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки») [385].

Відповідно до абз. 2 п. 4 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 285 господарська діяльність з медичної практики (медична практика) – це вид господарської діяльності у сфері охорони здоров’я, який провадиться закладами охорони здоров’я та фізичними особами-підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії [389]. Стосовно публічних

службовців діє заборона займатися підприємницькою діяльністю. Тому в даному випадку йдеться лише про можливість здійснення медичної практики в закладах охорони здоров'я всіх форм власності та у фізичних осіб-підприємців без створення окремого суб'єкта господарювання. Зміст такої діяльності може полягати в комплексі спеціальних заходів, спрямованих на сприяння поліпшення здоров'я, підвищення санітарної культури, запобігання захворюванням та інвалідності, на діагностику, допомогу особам з гострим і хронічними захворюваннями й реабілітацію хворих та інвалідів. При цьому медичною практикою можуть займатися не всі особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а лише ті, хто має спеціальну освіту.

Найбільш проблемними та невизначеними в національному законодавстві є такі види діяльності, як інструкторська та суддівська практика із спорту. Вони згадуються в постанові Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1999 р. № 2061 «Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю» [215] як одні з форм спортивно-тренувальної діяльності у навчальному спортивному закладі.

Згідно п. 33 Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 993, тренер-викладач зобов'язаний навчати вихованців, формувати у них вміння і навички з різних напрямів навчально-тренувальної та спортивної роботи диференційовано з урахуванням індивідуальних можливостей, інтересів, схильностей вихованців; сприяти розвитку фізичних якостей відповідно до задатків та запитів вихованців, а також збереженню здоров'я тощо. Тобто інструкторська діяльність спрямована на навчання та формування вмінь і навичок з різних напрямів спортивної роботи, на розвиток фізичних якостей вихованців [216].

У Довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників, затвердженому наказом Державного комітету України з питань фізичної

культури і спорту від 17 жовтня 2002 р. № 2264 (вип. 85), наведено такі види посад інструкторів зі спорту: інструктор з фізкультури, інструктор навчально-тренувального пункту, інструктор-методист з альпінізму, інструктор-методист з виробничої гімнастики, інструктор-методист з туризму, інструктор-методист з фізичної культури та спорту, інструктор-методист спортивної школи, інструктор-методист тренажерного комплексу (залу), спортсмен-інструктор тощо. Виходячи із вищевикладеного, під *інструкторською практикою зі спорту* слід розуміти професійну діяльність фізичних осіб, яка мають спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту та здійснюють фізичне виховання осіб під час проведення тренерської, фізкультурно-оздоровчої, спортивно-масової роботи, проведення інших заходів у фізкультурно-оздоровчих групах, спортивних секціях тощо [217].

У Законі України «Про фізичну культуру і спорт» міститься визначення *спорту* як виду діяльності суб’єктів, спрямованої на виявлення та уніфіковане порівняння досягнень людей у фізичній, інтелектуальній та іншій підготовленостях шляхом проведення спортивних змагань та відповідної підготовки до них. Суддівство спортивних змагань здійснюється *спортивними суддями* – фізичними особами, які пройшли спеціальну підготовку й отримали відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів (ст. 41). Вони перебувають на обліку в органах управління фізичною культурою і спортом, а суддівство змагань відмічається в заліковій картці, яка ведеться за місцем їх обліку. З урахуванням викладеного під *суддівською практикою зі спорту* слід розуміти професійну діяльність спортивного судді із забезпечення дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також достовірності зафіксованих результатів [218].

Проаналізувавши визначення видів діяльності, щодо яких встановлено законодавчий дозвіл оплатного суміщення та сумісництва, можна констатувати, що більшість із них законом чітко не визначені і є результатом доктринального тлумачення, що негативно впливає, по-перше, на розуміння змісту цих видів діяльності особами, уповноваженими на виконання функцій держави й місцевого самоврядування, і по-друге, на правозастосовчу практику спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції, а також суддів, що нерідко довільно їх трактують. Виходом із такої ситуації має стати законодавче закріплення наведених вище визначень у відповідних законах.

При цьому ми не вважаємо за доцільне закріплювати ці види діяльності та деякі інші терміни в Законі України «Про запобігання корупції», оскільки визначення їх жодним чином не розкриває межі, порядок та особливості їх здійснення, що має регулюватися спеціальним законодавством.

Окремо слід згадати нові дозволені види діяльності. Відповідно до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої [2]. Аналіз зазначеної норми дозволяє зробити декілька висновків: 1) перелік дозволених інших видів оплачуваної діяльності для поліцейського містить лише три позиції на відміну від загальної норми, передбаченої Законом України «Про запобігання корупції»; 2) згадується новий вид діяльності – науково-педагогічна. Тож, маємо з’ясувати, чи є ці відмінності особливими і як вони впливають на проходження служби в органах та підрозділах Національної поліції?

Законодавче визначення викладацької діяльності наводилось вище. Її здійснення можливе на будь-якому рівні, тобто в будь-якому закладі освіти – школа, гімназія, ліцей, інститут, університет, академія тощо. Як зазначалося раніше, поліцейський має право поєднувати свою роботу з науково-педагогічною діяльністю, що закріплено в п. 24 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність»: це «педагогічна діяльність в

університетах, академіях, інститутах та закладах післядипломної освіти, що пов’язана з науковою та (або) науково-технічною діяльністю» [388]. Зміст наукової діяльності був розкритий вище. *Науково-технічна діяльність* – це наукова діяльність, спрямована на одержання і використання нових знань для розв’язання технологічних, інженерних, економічних, соціальних та гуманітарних проблем, основними видами якої є прикладні наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки. Виходячи з викладеного, поліцейський має право поєднувати свою діяльність тільки з тими видами оплачуваної викладацької діяльності, що здійснюються в закладах вищої освіти та закладах післядипломної освіти, наприклад, у закладі вищої освіти із специфічними умовами навчання, який здійснює на певних рівнях вищої освіти підготовку курсантів (слухачів, студентів), ад’юнктів для подальшої служби на посадах офіцерського або начальницького складу з метою задоволення потреб Міністерства внутрішніх справ України, Національної поліції.

Правомірною слід вважати ту діяльність, при якій поліцейського наказом зараховано на посаду науково-педагогічного працівника закладу вищої освіти, де він викладає за сумісництвом відповідно до визначеного навчального навантаження, або така діяльність здійснюється без зарахування на посаду на умовах погодинної оплати праці.

Прийняття Закону України «Про Національну поліцію», а також створення 2 вересня 2015 р. центрального органу виконавчої влади – Національної поліції – стало першим кроком у масштабній реформі, метою якої стало перетворення міліції з репресивного інструменту влади в сервісну службу для населення України. Одним із перших її досягнень стало утворення патрульної поліції. 5 липня 2017 р. Голова Національної поліції повідомив про підписання ним наказу про утворення поліцейської академії – Академії патрульної поліції, яка є державною установою Національної поліції України, що надає первинну підготовку поліцейських, яких вперше прийнято на службу в патрульну поліцію, а також проводить окрему

службову підготовку патрульних поліцейських. У системі Національної поліції України також функціонує 9 Державних установ «Навчальний центр підготовки поліцейських», у яких здійснюється первинна професійна підготовка та підвищення кваліфікації поліцейських. Ці установи не відносяться до закладів вищої освіти із специфічними умовами навчання, тож науково-педагогічна діяльність у них не здійснюється. Таким чином, залучити до викладання специфічних дисциплін поліцейських-практиків на платних засадах ці заклади не можуть, оскільки поліцейським така діяльність заборонена Законом України «Про Національну поліцію» і кваліфікується як правопорушення, пов'язане з корупцією, вчинення якого тягне за собою накладення адміністративного стягнення і звільнення з поліції. При цьому інших категорій службовців правоохоронної сфери (прокурори, судді, експерти тощо) ця заборона не стосується.

Усе вищевикладене дозволяє зробити висновок про недалекоглядність авторів Закону «Про Національну поліцію», які штучно обмежили можливість залучення на умовах погодинної чи іншої оплати праці високоякісних фахівців-практиків поліції до навчання поліцейських. Питання, чому саме викладацьку діяльність для поліцейських замінили на науково-педагогічну, також залишається відкритим [219, с. 290-291].

Незрозумілою також є заборона займатися поліцейським також медичною практикою, інструкторською та суддівською практики із спорту.

Ситуація, що склалась, не сприяє досягненню мети, зазначеної в Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських [220], а також Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України – створенню науково обґрунтованої методологічної основи інноваційного розвитку системи освіти у МВС, удосконаленню освітнього процесу, забезпеченню тісного взаємозв'язку науки і практики, максимальному сприянню вирішенню завдань модернізації підготовки кваліфікованого персоналу, який матиме поглиблені теоретичні знання і практичні навички та буде спроможний на високому професійному рівні

захищати територіальну цілісність країни, її кордони, права, свободи та інтереси громадян, протидіяти злочинності, забезпечувати публічну безпеку і порядок у державі [8].

Сьогодні в поліції працюють сотні поліцейських, які мають наукові ступені, великий досвід практичної роботи, тож конструктивне поєднання такого досвіду та викладацької діяльності, безумовно, сприятиме вирішенню основної проблеми сучасної відомчої освіти – поєднанню теорії та практики, сприятиме підвищенню рівня підготовки, кваліфікації як майбутніх, так і працюючих поліцейських. У цьому зв'язку запропоновано або скасувати, або внести зміни до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію», виклавши її в такій редакції: «Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької, творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту».

Також особливої уваги потребує вирішення питання щодо прав осіб, визначених в пп. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», надавати в оренду власне майно.

Відповідно до п. 45 Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 11 серпня 2016 року № 3, яким затверджено «Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю», у декларації зазначаються доходи суб'єкта декларування та членів його сім'ї, які були отримані або нараховані упродовж звітного періоду. При цьому доходи включають, серед іншого, дохід від надання майна в оренду (користування). Тобто такий дохід службовця вважається законним і таким, що не порушує норми законодавства у сфері запобігання корупції. Водночас у практиці діяльності судів зустрічаються випадки притягнення осіб, які отримували доход від здачі майна в оренду, до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП «Порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та

творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю». Так, відповідно до рішення Жовтневого районного суду м. Маріуполя від 19 липня 2013 р. «ОСОБА_1, будучи посадовою особою Східної митниці Міндоходів, відповідно до п.п. «е» п. 1 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» є суб'єктом відповідальності за корупційне правопорушення. В порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбаченими ч. 1 ст. 7 зазначеного Закону, з серпня 2012 р. по грудень 2012 р. займався підприємницькою діяльністю шляхом передачі в найм жилого приміщення квартири за АДРЕСОЮ_2 з метою одержання прибутку. З серпня по грудень 2012 р. наймачем було сплачено 3250 грн., тобто 650 грн. за місяць. Дослідивши матеріали адміністративної справи, заслухавши пояснення ОСОБА_1, думку прокурора, суд приходить до висновку, що вина ОСОБА_1 у вчиненні адміністративного корупційного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП та п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції», доведена наданими матеріалами справи. Таким чином, ОСОБА_1, займаючись фактичною підприємницькою діяльністю, отримуючи прибуток від здачі в найм жилого приміщення, що належить йому на праві приватної власності, порушив обмеження щодо сумісництва, передбачені п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», тому в діях ОСОБА_1 при встановлених обставинах є склад корупційного адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Суд постановив: ОСОБА_1 визнати винним у вчиненні правопорушення за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, притягти до адміністративної відповідальності та піддати адміністративному стягненню у виді штрафу в розмірі 50 (п'ятдесяти) неоподатковуваних мінімумів доходів громадян в сумі 850 грн. 00 коп. з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності у розмірі 3250 грн. в дохід держави» [221].

17 січня 2014 р. суддя Хорольського районного суду Полтавської області, розглянувши матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_1 за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, встановив, що «нерухоме майно, а саме комплекс виробничих будівель, належить громадянину України ОСОБА_1. Вказане підтверджується довідкою з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно, щодо об'єкта нерухомого майна. Відповідно до укладено договору оренди зазначеного майна ОСОБА_1 отримував 200 гривень доходу щомісячно, загалом 1200 гривень за надання власного майна в оренду. Керуючись ст.ст. 33-35, ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції», суд постановив притягнути ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1 до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП і накласти стягнення у виді штрафу в сумі 850 грн». Реєстр судових рішень містить й інші подібні рішення, де осіб притягали до адміністративної відповідальності за здачу в оренду як нерухомого, так і рухомого майна [221].

У більшості випадків підставою для звинувачення осіб, які вчиняли подібні правопорушення, було те, що згідно з Класифікацією видів економічної діяльності (КВЕД) ДК009: 2010, затвердженою наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457, надання в оренду й експлуатацію власного чи орендованого рухомого та нерухомого майна є одним з видів економічної діяльності.

КВЕД є складовою державної системи класифікації й кодування техніко-економічної та соціальної інформації в Україні, гармонізованою із статистичною класифікацією видів економічної діяльності в Європейському Співтоваристві, міжнародною стандартною галузевою класифікацією. Об'єктами класифікації в КВЕД є види економічної діяльності статистичних одиниць (юридичних осіб, відокремлених підрозділів юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців тощо), які на вищих рівнях класифікації групуються у галузі. Іншими словами, КВЕД містить перелік видів діяльності, які мають право здійснювати суб'єкти господарювання, у тому

числі підприємницької діяльності. Підприємництво як вид господарської діяльності – це самостійна, ініціативна, систематична, на власний ризик господарська діяльність, що здійснюється суб'єктами господарювання (підприємцями) з метою досягнення економічних і соціальних результатів та одержання прибутку (ст. 42 Господарського кодексу України). Так, у КВЕД знаходимо такі види економічної діяльності:

1) Секція L «Операції з нерухомим майном». Ця секція включає діяльність орендодавців, агентів і/або посередників з продажу або купівлі, надання в оренду нерухомого майна, надання інших послуг відносно нерухомого майна, таких як оцінювання об'єктів нерухомості або дії в якості агентів рахунків депонування. Діяльність може здійснюватися відносно власної або орендованої нерухомості та може виконуватися на основі фіксованих виплат або основі контракту. Секція складається з розділу 68 «Операції з нерухомим майном» та відповідних груп: 68.1. Купівля та продаж власного нерухомого майна; 68.2. Надання в оренду й експлуатацію власного чи орендованого нерухомого майна; 68.3. Операції з нерухомим майном за винагороду або на основі контракту;

2) Секція N «Діяльність у сфері адміністративного та допоміжного обслуговування». Розділ 77 «Оренда, прокат і лізинг». Цей розділ включає надання в оренду, прокат і лізинг матеріальних і нематеріальних активів, у т. ч. автомобілів, комп'ютерів, споживчих товарів, промислового устаткування, клієнтам в обмін на періодичну орендну плату. Включає, зокрема, такі групи: 77.1. Надання в оренду автотранспортних засобів; 77.3. Надання в оренду інших машин, устаткування та товарів [222].

Аналіз зазначених розділів КВЕД дозволяє зробити такі висновки:

1) надання в оренду й експлуатацію власного чи орендованого нерухомого майна, надання в оренду автотранспортних засобів є видами економічної діяльності;

2) для їх здійснення необхідна реєстрація особи як суб'єкта підприємницької діяльності із зазначенням відповідного коду КВЕД. Тобто

особа, яка здає майно в оренду і зареєструвалася як підприємець, здійснює підприємницьку діяльність (систематичну, на власний ризик господарську діяльність). Здійснюючи діяльність з метою надання майна в оренду, власники оформляються як підприємці другої або третьої групи оподаткування. Для підприємців на єдиному податку першої групи передача нерухомості в оренду заборонена (ст. 291 Податкового кодексу України). Окрім цього, не можуть бути платниками єдиного податку першої-третьої груп фізичні особи-підприємці, які надають в оренду земельні ділянки, загальна площа яких перевищує 0,2 гектара, житлові приміщення та/або їх частини, загальна площа яких перевищує 100 квадратних метрів, нежитлові приміщення (споруди, будівлі) та/або їх частини, загальна площа яких перевищує 300 квадратних метрів) (ст. 291.5.3.). У таких випадках, а також у випадках, коли особа, яка надає в оренду земельні ділянки, житлові та нежитлові приміщення, не є підприємцем, наприклад, є особою, зазначеною у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», якій забороняється нею займатися, здача нерухомого майна в оренду відбувається за загальною ставкою податку в розмірі 18 % (ст. 177 Податкового кодексу України). Зазначене свідчить про те, що якщо для суб'єкта підприємництва здача рухомого або нерухомого майна в оренду є видом його діяльності, з доходу від якої він сплачує єдиний податок, то для осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», це така сама оплачувана діяльність тільки без утворення суб'єкта підприємництва, дохід від якої підлягає загальному оподаткуванню.

Таким чином, надання в оренду рухомого та нерухомого майна публічними службовцями є видом оплачуваної діяльності, яка не може здійснюватися як підприємництво, а здійснюється лише на загальних підставах, водночас виходить за межі дозволених для здійснення Законом України «Про запобігання корупції» інших видів оплачуваної діяльності (викладацька, наукова і творча діяльності, медична практика, інструкторська та суддівська практика із спорту), а значить, є забороненою для провадження.

Деякі фахівці відносять дохід від надання в оренду рухомого та нерухомого майна до пасивного доходу, який не передбачає здійснення активної діяльності. З юридичної точки зору, відповідно до ст. 14.1.268 Податкового кодексу України «пасивні доходи для цілей розділу IV «Податок на доходи фізичних осіб» цього Кодексу – доходи, отримані у вигляді: процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, на вклад (депозит) у кредитних спілках, інших процентів (у тому числі дисконтних доходів); процентного або дисконтного доходу за іменним ощадним (депозитним) сертифікатом; плати (відсотків), що розподіляється відповідно до пайових членських внесків членів кредитної спілки; доходу, який виплачується компанією, що управляє активами інституту спільного інвестування, на розміщені активи відповідно до закону, включаючи дохід, що виплачується (нараховується) емітентом у результаті викупу (погашення) цінних паперів інституту спільного інвестування, який визначається як різниця між сумою, отриманою від викупу, та сумою коштів або вартістю майна, сплаченою платником податку продавцю (у тому числі емітенту) у зв’язку з придбанням таких цінних паперів, як компенсація їх вартості; доходу за іпотечними цінними паперами (іпотечними облігаціями та сертифікатами) відповідно до закону; відсотків (дисконту), отриманих власником облігації від їх емітента відповідно до закону; доходу за сертифікатом фонду операцій з нерухомістю та доходу, отриманого платником податку в результаті викупу (погашення) управителем сертифікатів фонду операцій з нерухомістю в порядку, визначеному проспектом емісії сертифікатів; інвестиційного прибутку, включаючи прибуток від операцій з державними цінними паперами та з борговими зобов’язаннями Національного банку України з урахуванням курсової різниці; роялті; дивідендів; страхових виплат і відшкодувань» [193]. Так само у ст. 292.1 Кодексу зазначено, що до доходу не включаються отримані фізичною особою-підприємцем пасивні доходи у вигляді процентів, дивідендів, роялті, страхові виплати і відшкодування, а також доходи,

отримані від продажу рухомого та нерухомого майна, яке належить на правах власності фізичній особі та використовується в її господарській діяльності. Як бачимо, дохід від надання в оренду майна, а також від його продажу до пасивних доходів закон не включає [193].

Аналіз судової практики останніх декількох років у справах про притягнення до адміністративної відповідальності публічних службовців за порушення, передбачені ст. 172-4 КУпАП, що стосуються надання в оренду нерухомого або рухомого майна, свідчить, що порушені спеціально уповноваженими суб'єктами відповідні провадження судами закриваються на підставі відсутності події і складу адміністративного правопорушення (ч. 1 та 2 ст. 247 КУпАП). Водночас у проаналізованих автором судових рішеннях суд чітко не обґрунтовує свою позицію, не визначає конкретного нормативно-правового акту, який би дозволяв здійснювати таку діяльність, не відносить дохід від неї до пасивного доходу. В основу таких рішень покладаються положення ст. 41 Конституції України, відповідно до якої кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю. Відповідно до ст.ст. 319, 321 Цивільного кодексу України власник володіє, користується, розпоряджається своїм майном на власний розсуд, держава не втручається у здійснення власником права власності, право власності є непорушним. Ніхто не може бути протиправно позбавлений цього права чи обмежений у його здійсненні. Також зазначається, що особи, які здають майно, не є фізичними особами-підприємцями. У справах про оренду земельних ділянок пригадуються норми земельного законодавства щодо мораторію на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Тож, здача в оренду державним службовцем власного майна за умови сплати податку з отриманого доходу та його відображення у відповідних деклараціях не є підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю, а є лише використанням своїх прав щодо власного нерухомого майна.

Водночас ті самі суди з розгляду справ про адміністративні правопорушення, розглядаючи матеріали справ за ч. 1 ст. 164 КУпАП

«Порушення порядку провадження господарської діяльності» щодо громадян, які не перебувають на публічній службі, приймають прямо протилежні рішення. Зміст цього адміністративного порушення полягає у «провадженні господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без одержання ліцензії на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, чи здійснення таких видів господарської діяльності з порушенням умов ліцензування, а так само без одержання дозволу, іншого документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди)» [кодекс україни про ].

Так, 11 вересня 2017 р. суддя Приморського районного суду м. Одеси, розглянувши матеріали про адміністративне правопорушення у відношенні ОСОБА_1, встановив, що ОСОБА_1 здавала в оренду квартиру на необмежений період, де за один місяць отримала 3600 гривень, чим порушила правила підприємницької діяльності, скоїла правопорушення передбачене ч. 1 ст. 164 КУпАП. З урахуванням характеру скоєного правопорушення, особи правопорушника, його провини, суд застосував до правопорушника міру адміністративного стягнення у виді штрафу в розмірі 17000 гривень [234].

14.08.2017 р. суддя Білоцерківського міськрайонного суду Київської області, розглянувши адміністративні матеріали, встановив, що 10.06.2017 р. близько 22.12 год. ОСОБА_1 отримала кошти в сумі 900 грн., від ОСОБА_2 за оренду однієї кімнати в квартирі АДРЕСА_1, не маючи на це відповідних документів, чим порушила порядок провадження господарської діяльності. Її дії кваліфіковані за ч. 1 ст. 164 КУпАП. Суд визнав особу винною у скоєнні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 164 КУпАП, та піддав адміністративному стягненню у виді штрафу в дохід держави в розмірі 17 000 гривень без конфіскації [223].

Подібні рішення є й щодо рухомого майна. Так, 15 червня 2017 р. суддя Бердянського міськрайонного суду Запорізької області, розглянувши

адміністративний матеріал відносно ОСОБА_1, встановив, що 05.05.2017 р. о 21 год. 00 хв. ця особа, знаходячись біля будинку, надавав послуги з оренди гіроскутера за ціною 50 грн. за 10 хв. без відповідних документів на даний вид діяльності та без державної реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності. Дослідивши матеріали справи, суд дійшов висновку про наявність в матеріалах справи доказів, що підтверджують наявність в діях ОСОБА_1 складу вказаного правопорушення та керуючись ст.ст. 164 ч. 1, 22 КУпАП визнав її винною у вчиненні цього правопорушення та звільнив від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю правопорушення, оголосивши йому усне зауваження [224].

Аналіз зазначених справ свідчить про те, що надання в оренду рухомого або нерухомого майна громадянином судами визнаються діяльністю, видами господарювання, які здійснюються з порушенням встановленої процедури. При цьому питання про несплату податків взагалі не постає. У таких справах судді не згадують Конституцію України, цивільне законодавство, не зазначають, що це не вид підприємницької оплачуваної діяльності, а лише використання прав щодо власного нерухомого майна. В ідентичних випадках за участю державних службовців порушення законодавства судами не вбачаються, надання в оренду майна оплачуваною діяльності ними не визнається. Ці приклади свідчать грубе порушення конституційного принципу рівності громадян перед законом за ознакою професійної належності осіб, які надають в оренду майно. Згадаємо, що відповідно до Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [225, с. 140].

Таким чином, варто акцентувати увагу на необхідності введення згаданого виду діяльності в правове поле дозволених видів оплачуваної діяльності, що можуть здійснювати особи, уповноважені на виконання

функцій держави або місцевого самоврядування, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

Як свідчить аналіз чинного законодавства про публічну службу право надавати майно в оренду певним чином передбачене лише для деяких категорій службовців. Так, відповідно до ч. 6 та ч. 7 ст. 6 Закону України «Про Вищу раду правосуддя» член Вищої ради правосуддя не має права виконувати будь-яку іншу оплачувану роботу (за винятком здійснення викладацької, наукової чи творчої діяльності та отримання винагороди за неї), а також входити до складу керівного органу чи наглядової ради юридичної особи, що має на меті одержання прибутку [226]. Проте він може отримувати відсотки, дивіденди та інші пасивні доходи від майна, власником якого він є. Ідентичні норми щодо права на доходи від майна закріплені для суддів, членів Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ст. 54 та 94 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»), судді Конституційного Суду (ст. 11 Закону України «Про Конституційний Суд України») [227; 228]. Проте найбільш чітка редакція розглядуваного права закріплена наразі ст. 4 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» стосовно аудиторів – фізичних осіб-підприємців або осіб, які провадять незалежну професійну діяльність. Так, аудиторам забороняється «безпосередньо займатися іншими, не сумісними з аудиторською діяльністю, видами підприємницької діяльності, що не виключає їхнього права отримувати дивіденди, доходи від інших корпоративних прав, доходи від оренди та відчуження рухомого та нерухомого майна, пасивні доходи» [229]. Основними акцентами цієї норми права є такі: 1) особі дозволяється отримувати доходи від оренди рухомого та нерухомого майна; 2) цей вид доходів відокремлено від видів пасивного доходу. Тож, було б доцільним види обмежень щодо заняття іншими видами оплачуваної діяльності викласти в редакції, яка застосовуються у наведеному прикладі до суб’єктів недержавної діяльності.

З метою недопущення порушення конституційних принципів, приведення практики діяльності судів та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції до загальної позиції, вважаємо за доцільне внести доповнення до п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», зазначивши у ньому права службовця отримувати доходи від оренди рухомого та нерухомого майна, пасивні доходи [230, с. 57].

### 3.4. Специфіка конфліктів інтересів, що виникають під час спільної роботи близьких осіб

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. встановлює обмеження щодо спільної роботи близьких осіб (мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам), а також заходи щодо запобігання та регулювання конфлікту інтересів, який може мати місце під час спільної роботи близьких осіб. Однак при цьому визначені неоднозначні процедури їх вирішення.

Питання обмеження спільної роботи близьких осіб на публічній службі й пов'язані з цим заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що виникають у такій ситуації, спеціально не досліджувались. Саме тому нашим завданням є визначення на основі аналізу чинного законодавства, наукових доробків вчених конкретних заходів щодо усунення колізій правового регулювання обмеження спільної роботи близьких осіб на публічній службі й заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що виникає в такій ситуації.

Антикорупційна реформа, основною метою якої є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України в міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції, визнана Стратегією сталого розвитку «Україна–2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, однією з першочергових. Від протидії

корупційним проявам у системі публічної служби багато в чому залежить успіх проведення економічної, соціальної, муніципальної, правоохоронної, адміністративної та інших реформ.

З цією метою у державі вживаються антикорупційні заходи, які повинні мати комплексну, системну, адресну спрямованість, будуватися на використанні заходів попередження, створенні ситуації невигідності корупційної поведінки.

Відповідно до ст. 27 «Обмеження спільної роботи близьких осіб» Закону України «Про запобігання корупції» особам, зазначеним у пп. «а», «в»–«з» п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, заборонено мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. Окрім цього, особи, які претендують на зайняття зазначених вище посад, зобов'язані повідомити керівництво органу, на посаду в якому вони претендують, про близьких їм осіб, які працюють у цьому органі.

Це обмеження стосується не всіх суб'єктів, на яких поширюються дія Закону, а лише частини, тих, хто відноситься до категорії осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування; в) військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів

військових формувань, окрім військовослужбовців строкової військової служби, курсантів вищих військових навчальних закладів, курсантів вищих навчальних закладів, які мають у своєму складі військові інститути, курсантів факультетів, кафедр та відділень військової підготовки; г) судді, судді Конституційного Суду України, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої ради правосуддя, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, заступник Голови, члени, інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи секретаріату цієї Комісії, посадові особи Державної судової адміністрації України; г) особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України; д) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи; е) члени Національного агентства з питань запобігання корупції; є) члени Центральної виборчої комісії; з) поліцейські; і) посадові та службові особи інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим; и) члени державних колегіальних органів [128].

Як бачимо, до цього переліку не увійшли лише народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови. Відповідно до абз. 3 ст. 27 Закону обмеження спільної роботи близьких осіб не поширюються на: а) близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв’язку з набуттям одним з них статусу виборної особи; б) народних засідателів і присяжних; в) осіб, які працюють у сільських населених пунктах (окрім тих, що є

районними центрами), а також гірських населених пунктах. У зв'язку з цим постає питання: навіщо вводити в закон спеціальну норму-виключення щодо «набуття одним із службовців статусу виборної особи», якщо на них обмеження спільної роботи близьких осіб не поширюються як загальне правило? В цьому випадку слід вести мову про незаборону спільної роботи лише тих близьких осіб, які працювали та займали невиборні посади до призначення у відповідний орган керівника зі статусом виборної особи. З метою забезпечення однозначного тлумачення положень закону щодо обмеження спільної роботи близьких осіб п. 2 абз. 3 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» слід викласти в такій редакції: «близьких осіб, які були прямо підпорядковані до набуття відповідним керівником статусу виборної особи».

Відкритим також залишається питання щодо конфлікту інтересів між особами, які прямо підпорядковані близьким їм особам, навіть у разі заняття керівної посади в результаті виборів або в інших виключеннях, встановлених законом, стосовно осіб, які працюють у сільських населених пунктах (окрім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах. У зв'язку з цим передусім потрібно з'ясувати, який населений пункт слід вважати сільським? Відповідь на це питання міститься у Положенні про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженому Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-X. У ньому, зокрема, зазначається, що адміністративно-територіальними одиницями є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище. Населені пункти, які є на території України, поділяються на міські і сільські. До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських – села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості.

До гірських населених пунктів належать міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості,

мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність. При цьому законом встановлено три критерії віднесення населених пунктів до категорії гірських:

1) розташування населеного пункту або частини його, на якій проживає більш як третина мешканців цього населеного пункту, на висоті 400 метрів і вище над рівнем моря на території, рельєф якої дуже розчленований байраками, водотоками тощо, та розміщення 50 і більше відсотків сільськогосподарських угідь у межах цього пункту на схилах крутизною 12 градусів і більше;

2) якщо на одного жителя припадає менш як 0,25 гектара ріллі, або при її відсутності – менш як 0,60 гектара сільськогосподарських угідь;

3) суворі кліматичні умови: холодна і довга зима (середня тривалість – не менше 115 днів, середньодобова температура повітря у січні не перевищує мінус 4 градуси за Цельсієм), прохолодне коротке літо (середня тривалість – не більше двох місяців, середньодобова температура у липні не перевищує 20 градусів за Цельсієм), велика кількість опадів (середньорічна сума опадів у рідкому і твердому стані – не менше 600 міліметрів), мають місце селеві явища, повені, вітровали, снігові намети, сейсмічність землі.

Населені пункти, які розташовані на висоті 400 метрів і вище над рівнем моря і відповідають двом критеріям та не менш як двом показникам критерію «суворі кліматичні умови», набувають статусу гірських. Перелік населених пунктів, яким надається статус гірських, затверджується Кабінетом Міністрів України [231]. При цьому статус особи, яка проживає і працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського, надається громадянам, що постійно проживають, постійно працюють або навчаються на денних відділеннях навчальних закладів у цьому населеному пункті, про що громадянам виконавчим органом відповідної місцевої ради видається посвідчення встановленого зразка.

У разі, коли підприємство, установа, організація розташовані за межами населеного пункту, якому надано статус гірського, але мають філії, представництва, відділення, інші відокремлені підрозділи і робочі місця в населених пунктах, що мають статус гірських, на працівників, які постійно в них працюють, поширюється статус особи, що проживає й працює (навчається) на території населеного пункту, якому надано статус гірського.

У законодавстві про запобігання корупції під *прямим підпорядкуванням* розуміють відносини прямої організаційної або правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень тощо, контролю за їх виконанням.

Таким чином, відносини між підлеглою особою та її керівником створюють ситуацію конфлікту інтересів. Позиція Національного агентства з питань запобігання корупції (як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, а також надає роз'яснення з питань застосування актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів) щодо таких відносин є неоднозначною. Так, у своєму рішенні № 839 від 29.09.2017 р., яким затверджено Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [102] Національне агентство зазначило, що «в разі невиконання обмежень та зобов'язань, передбачених пунктами 2, 4 частини першої, частинами другою, п'ятою статті 28, частиною другою статті 27 Закону особа, яка має у прямому підпорядкуванні близьку особу, порушує вимоги Закону» (с. 35) [128]. Далі зазначено, що згадані обмеження (щодо спільної роботи близьких осіб) не поширюються на: народних засідателів і присяжних; близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи; осіб, які працюють у сільських населених пунктах (окрім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах (с. 35).

Але вже на с. 36 рекомендацій робиться застереження: «У контексті наведених виключень слід зауважити, що не зважаючи на те, що вказані у них суб'єкти не підпадають під дію обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, це не означає, що на них не поширюються загальні вимоги щодо врегулювання конфлікту інтересів з урахуванням особливостей їх статусу. Відтак, вказаним особам варто вживати заходів, передбачених Законом для його врегулювання. При цьому, до них в залежності від конкретної ситуації може бути застосований будь-який із передбачених Законом захід врегулювання конфлікту інтересів» [128]. Нагадаємо, що Закон України «Про запобігання корупції» не містить загального визначення конфлікту інтересів, зміст цього явища пропонується визначати, виходячи із законодавчо визначених видів конфліктів інтересів: потенційного і реального. *Потенційний конфлікт інтересів* визначається як наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів має місце за наявності суперечності 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 (ч. 1 ст. 1 Закону). В ситуації, коли має місце реальний чи потенційний конфлікт інтересів керівникам заборонено прямо чи опосередковано спонукати, примушувати у будь-який інший спосіб, підлеглих до прийняття рішень, вчинення дій або бездіяльності всупереч закону на користь своїх приватних інтересів або приватних інтересів третіх осіб.

Тобто позиція Національного агентства міняється в межах однієї сторінки роз'яснень, з одного боку, йдеться про відсутність конфлікту інтересів у народних засідателів і присяжних; близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу

виборної особи; осіб, які працюють у сільських населених пунктах (окрім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах, з іншого – цим особам пропонується вживати заходів, передбачених Законом для врегулювання таких конфліктів. Така ситуацію прямо суперечить вимогам ч. 7 ст. 28 Закону «Про запобігання корупції», де зазначено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів службових осіб, діяльність яких вони регулюють.

Вважаємо, що цю проблему слід вирішувати шляхом скасування переліку осіб, на яких правила спільної роботи близьких осіб не поширюються, або шляхом законодавчого виключення ситуації конфлікту інтересів у діяльності осіб, яким дозволяється мати в прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам [232, с. 61].

Наразі проблеми розвитку сільських та гірських територій є дуже актуальними. Вони пов'язані із зменшенням кількості населення на таких територіях, відсутністю належної інфраструктури, невиплатою заробітної плати тощо. Сприяння соціально-економічному і культурному розвитку таких населених пунктів дозволить стимулювати виробництво екологічно чистої продукції, сприятиме розвитку туризму, створенню додаткових робочих місць та значному поліпшенню рівня життя населення. Ситуація, при якій, з одного боку, законодавчо дозволяється працювати близьким особам у якості керівника та підлеглого, а з іншого – забороняється у зв'язку із обов'язковою наявністю у їхніх діях конфлікту інтересів, для багатьох населених сільських та гірських пунктів може стати причиною звільнення тієї незначної кількості службовців, які забезпечують їхню життєдіяльність.

Тому більш конструктивним вважаємо другий варіант вирішення проблеми – дозволити їм мати в прямому підпорядкуванні близьких осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

З урахуванням викладеного задля усунення законодавчої колізії стосовно дозволу мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам окремим категоріям (народні засідателі і присяжні; близькі особи, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи; особи, які працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах) та конфлікту інтересів у їх діяльності слід доповнити ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» абзацом другим такого змісту: «Положення абзацу першого цієї частини не поширюються на осіб, передбачених абзацом третім частини 1 статті 27 цього Закону».

**Висновки до третього розділу**

На підставі дослідження порядку запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку з недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції ми дійшли таких висновків.

Законодавча процедура передачі корпоративних прав та підприємств містить низку недоліків:

1) конфлікт інтересів, про який йдеться в Законі України «Про запобігання корупції», є тільки можливою ситуацією, яка, як свідчить практика роботи спеціально-уповноважених органів у сфері протидії корупції та НАЗК, у більшості випадків є неконфліктною;

2) не врегульована ситуація стосовно службовців, які мали такі права до набрання чинності відповідних положень антикорупційного законодавства або набули їх після призначення на відповідну посаду;

3) остаточного відчуження внаслідок передачі корпоративних прав не відбувається, особа продовжує мати приватний інтерес, тож конфлікт інтересів у майбутньому не зникає;

4) нелогічним є встановлений 30-денний строк передачі корпоративних прав;

5) загалом положення ст. 36 Закону «Про запобігання корупції» здаються такими, що не спрямовані на запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, а лише встановлюють обмеження щодо їх володіння, використання та розпорядження.

Радикальними кроками у вирішенні проблем можуть стати:

1) заборона прийняття на службу (роботу) осіб, які мають корпоративні права у сфері здійснення майбутньої службової (трудової) діяльності;

2) запровадження публічного та прозорого продажу корпоративних прав та підприємств або скасування положень ст. 36 Закону.

Сьогодні держава досить намагається припинити дарування подарунків, при якому дарувальник отримує якесь явне або неявне зустрічне задоволення. Однак законодавство у сфері запобігання корупції щодо дарування та отримання подарунків потребує покращення. Передусім це стосується подарунків, що відповідають «загальновизнаним уявленням про гостинність». За відсутності легального трактування таких уявлень, основним критерієм такого подарунку залишається його вартість.

Доведено, що не кожне рішення, прийняте уповноваженою особою на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, повинно вважатися таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів. Наявність або відсутність такого конфлікту залежить, по-перше, від моменту дарування подарунку (до, під час або після прийняття рішення), по-друге, від виду подарунку (заборонений або обмежений).

Необхідне подальше удосконалення законодавства, а також надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги Національним агентством з питань запобігання корупції в частині реалізації своїх повноважень щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, які мають бути конкретними, виваженими та обґрунтованими.

Проаналізувавши визначення видів діяльності, щодо яких встановлено законодавчий дозвіл оплатного суміщення та сумісництва, можна констатувати, що переважна їх більшість законом чітко не сформульована, тож вони тлумачаться лише доктринально, що негативно впливає, по-перше, на розуміння змісту цих видів діяльності особами, уповноваженими на виконання функцій держави, місцевого самоврядування, і, по-друге, на правозастосовчу практику спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції, а також суддів, які нерідко довільно їх тлумачать. Виходом із цієї ситуації має стати законодавче закріплення відповідних визначень у законах, що їх регулюють.

При цьому ми не вважаємо за необхідне наводити визначення цих видів діяльності в Законі України «Про запобігання корупції», оскільки визначати межі, порядок та особливості їх здійснення має спеціальне законодавство.

Сьогодні в поліції працюють сотні поліцейських, які мають наукові ступені, вчені звання, великий досвід практичної роботи. Передача їхнього досвіду у викладацькій діяльності, безумовно, сприятиме вирішенню основної проблеми сучасної відомчої освіти – поєднанню теорії та практики, підвищенню рівня підготовки, кваліфікації як майбутніх, так і працюючих поліцейських.

У цьому зв'язку запропоновано скасувати або внести зміни до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію», виклавши її в такій редакції: «Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою

оплачуваною діяльністю, крім наукової, викладацької, творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту».

З метою недопущення порушення конституційних принципів, приведення практики діяльності судів та спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції до загальної позиції, вважаємо за доцільне внести зміни до пункту 1 частини 1 статті 25 Закону України «Про запобігання корупції», внісши до переліку право службовця отримувати доходи від оренди рухомого та нерухомого майна.

Задля усунення законодавчої колізії стосовно дозволу окремим категоріям службовців (народні засідателі і присяжні; близькі особи, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи; особи, які працюють у сільських населених пунктах (окрім тих, що є районними центрами), а також гірських населених пунктах) мати у прямому підпорядкуванні близьких осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким особам та, відповідно, конфлікту інтересів, яких у зв'язку з цим виникає в їхній діяльності, слід доповнити частину 1 статті 28 Закону України «Про запобігання корупції» абзацом другим такого змісту: «Положення абзацу першого цієї частини не поширюються на осіб, передбачених абзацом третім частини 1 статті 27 цього Закону». Також потребують приведення у відповідність до положень Закону України «Про запобігання корупції» правила усунення від спільної роботи близьких осіб, передбачені Законом України «Про державну службу».

# РОЗДІЛ 4
# АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

## 4.1. Поняття та підстави адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Конфлікт інтересів – одна з найбільш поширених проблем публічної служби. Наявність у фізичної особи приватного інтересу за певних життєвих обставин викликає потенційний чи реальний конфлікт інтересів. Це психічний стан суб'єкта, що впливає на його дії чи бездіяльність заради особистого інтересу, інтересу його сім'ї чи друзів, інтересу, що виникає при позаслужбових відносинах із фізичними або юридичними особами. Поняття «інтерес» має ряд ознак, що визначають його специфіку при виконанні публічних повноважень: бажання, цікавість, увага, цілеспрямованість, зосередження, мотивація, пізнання. У більшості випадків інтерес має мотиваційне значення, покладається в основу діяльності суб'єкта, відображає його усвідомлені або неусвідомлені потреби. Потреба має інстинктивний характер, а інтересу притаманна усвідомленість, соціальна забарвленість, пізнавальна спрямованість. Конфлікт інтересів відбувається тоді, коли суб'єкт, приймаючи рішення, має можливість зловживати своїм домінуючим положенням, надаючи пріоритет особистим інтересам та нехтуючи інтересами інших суб'єктів [233, с. 257].

В основі конфлікту інтересів у публічній службі лежать специфічні для публічних органів причини:

– надання службовцями під час виконання посадових обов'язків пріоритету відомчим або особистим інтересам;

– відсутність раціональної кадрової політики, неефективна організація праці державних службовців;

– низький рівень заробітної плати;

– недосконаліть нормативно-правової бази;

– низький рівень морально-етичного складника в державних органах;

– диференціація управлінських ролей;

– нечіткий розподіл повноважень, функцій, відповідальності;

– відомча належність службовців, ієрархічність державної служби тощо [233, с. 258].

Суб'єкт конфлікту інтересів має індивідуальний вибір: вступати чи не вступати в конфлікт інтересів. Таке рішення в певних випадках нав'язується зовні, зумовлюється невизначеністю компетенції та функціональних обов'язків, провокується невизначеністю середовища, у якому перебуває посадовець тощо. Мотиваційним моментом в таких ситуаціях є поставлені завдання та отриманий результат. Особа на перший план висуває роботу в команді та задоволення від роботи й отриманого результату (продукту).

Модель поведінки, яку обирає суб'єкт при виникненні конфлікту інтересу, залежить від комплексу чинників морально-етичного та інституційного характеру: особистісні якості державного службовця; наявність інституційних обмежень; обізнаність службовця про діючі норми і правила; сформована традиція в поведінці (звичка) [233, с. 258].

У законодавстві передбачено повідомлення керівництва про потенційний та реальний конфлікт інтересів, але досить часто в життєвих ситуаціях цей припис не виконується, що зумовлено недосконалістю управління конфліктами інтересів:

– особа не обізнана в тому, що вона вчиняє протиправну дію, не повідомляючи про конфлікт інтересів, не знає наслідків від вчинення цього протиправного діяння;

– незначні санкції за вчинене правопорушення не мотивують суб’єкта на повідомлення про конфлікт інтересів;

– не є обов’язковим декларування інформації щодо особистого інтересу тощо.

Повністю позбутися конфлікту інтересів не можливо, але навчитися управляти ним можна, заради мінімізації цього явища або повного його усунення.

Слід зауважити, що врегулювати можна лише потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів врегулювати не можна, адже він є правопорушенням, пов’язаним з корупцією, передбаченим главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення [ 234 ]. В такому випадку йдеться про вжиття заходів щодо мінімізації наслідків конфлікту інтересів.

Основними засобами протидії конфлікту інтересів, на нашу думку, є:

– негативне ставлення суспільства до конфлікту інтересів;

– авторитет державної служби і державного службовця;

– висока оплата праці державного службовця та гідні умови праці;

– стандарти поведінки та етика державного службовця;

– контрольно-наглядова система у сфері державної служби за потенційним та реальним конфліктом інтересів, усунення умов та причин для уявного конфлікту інтересів;

– дієва система адміністративної відповідальності та невідворотність покарання.

Слід зауважити, що конфлікт інтересів може бути усунений службовцем за умови дотримання правил етичної поведінки та надання відповідної оцінки приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об’єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. порушення норм цього Закону може проявлятись у вигляді

корупційного правопорушення або правопорушення, пов'язаного з корупцією. Як зазначено у ст. 1 Закону корупційним є таке правопорушення, що містить ознаки корупції (тобто вчинене з використанням особою службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання або одержанням неправомірної вигоди для себе чи інших осіб), за яке законом встановлено кримінальну, дисциплінарну та/або цивільно-правову відповідальність. За сутністю та змістом конфлікти інтересів (хоча найчастіше вони є невід'ємною частиною службових корупційних правопорушень) не мають такого обов'язкового елементу, як одержання неправомірної вигоди, тож відносяться до іншої групи протиправних діянь – правопорушень, пов'язаних із корупцією, оскільки порушуються встановлені антикорупційним законодавством вимоги, заборони та обмеження. Відповідно до положень ч. 1 ст. 65 Закону за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень особи притягуються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку. На сьогодні єдиний випадок, у якому за порушення, пов'язане з корупцією, особа притягується до кримінальної відповідальності, є порушення вимог фінансового контролю. Це означає, що за порушення вимог законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів може наставати адміністративна, дисциплінарна та цивільно-правова відповідальності. *Дисциплінарну відповідальність* (застосовується залежно від конкретних обставин вчинення проступку та ступеня вини особи) передбачено за неповідомлення про потенційний конфлікт; неповідомлення про реальний конфлікт інтересів та/або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, за умови, що судом на особу не накладено стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності. Вона застосовується обов'язково в установленому законом порядку (ч. 2 ст. 65) [ 235 ]. *Цивільно-правова*

*відповідальність* настає за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів [128]. *Адміністративна відповідальність* настає лише за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів (ч. 1 ст. 172-7 КУпАП) чи вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2. ст. 172-7 КУпАП) [236].

Встановлення юридичної відповідальності за порушення вимог запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є частиною загального механізму адміністрування таких конфліктів, який дає реальну можливість впливати на поведінку публічних службовців та інших осіб. Під *юридичною відповідальністю*, як правило, розуміють «вид і міру державно-владного (примусового) зазнання особою втрат благ особистого, організаційного і майнового характеру за вчинене правопорушення» [ 237 ], «обов'язок правопорушника нести покарання, зазнавати санкцій, що передбачені правовими нормами і застосовуються компетентними органами за вчинення ним протиправного діяння» [238].

Як слушно зазначає Р. Л. Хачатуров, юридична відповідальність – одна з фундаментальних категорій юриспруденції, яка є складним соціально-правовим явищем, безпосередньо пов'язаним із правовою нормою, правомірною поведінкою, правовідношенням, правозастосуванням та правопорушенням. Відповідальність не мала б сенсу, якби особистість не була наділена здатністю управляти собою та мати конкретну позицію в життєвих обставинах, що змінюються. Критеріями визначення співвідношення між необхідністю та свободою волі особистості виступають, з одного боку, приписи норм, а з іншого – поведінка (дія чи бездіяльність) конкретної особи. Оскільки поведінка суб'єкта суспільних відносин має два протилежні різновиди: позитивний – у випадку, якщо вона узгоджується з вимогами відповідних соціальних норм; негативний – якщо суб'єкт порушує ці вимоги. Як наслідок, загальносоціальна відповідальність у сфері правового регулювання передусім пов'язана з дотриманням та виконанням юридичних обов'язків як міри належної (необхідної) поведінки суб'єктів [239, с. 108].

Адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності. Вчинене правопорушення тягне за собою обов'язкове застосування адміністративної відповідальності. На сьогодні законодавцем не наведено визначення адміністративної відповідальності, хоча Кодекс України про адміністративні правопорушення містить главу II «Адміністративні правопорушення і адміністративна відповідальність» [234], у якому зазначено, що мірою адміністративної відповідальності є адміністративне стягнення, що застосовується з метою перевиховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, і запобігання вчиненню правопорушень [234].

В теорії адміністративно-правової науки, навпаки, безліч визначень цього терміна. Так, Т. Ф. Хабібулін вважає, що *адміністративна відповідальність* – це комплекс специфічних правових відносин, що виникають із засуджуваного державою юридичного факту – адміністративного проступку. Вона є, з одного боку, обов'язком особи дати звіт за своє діяння перед державою (в особі її органів) і несенням покарання в межах, порядку й обсязі, встановлених адміністративно-правовими нормами, а з іншого – правом й обов'язком органу вимагати від винного відповідь згідно з вимогами закону і застосовувати передбачені в адміністративно-правових санкціях заходи з метою його перевиховання і виправлення [240; 303].

С. В. Тихомиров під *адміністративною відповідальністю* розуміє вид юридичної відповідальності, яка настає внаслідок скоєння особою адміністративного проступку, тобто порушення законодавства про адміністративні правопорушення, за допомогою якої здійснюється захист особистості, охорона прав і свобод людини й громадянина, охорона здоров'я громадян, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, захист громадської моралі, охорона навколишнього середовища, встановленого порядку здійснення державної влади, громадського порядку і громадської безпеки, власності, захист законних економічних інтересів фізичних і юридичних осіб, суспільства і держави від адміністративних правопорушень [241, с. 267; 303].

На думку І. А. Ґалаґана, *адміністративна відповідальність* − це застосування у встановленому порядку уповноваженими на те органами і посадовими особами адміністративних стягнень, закріплених в санкціях адміністративно-правових норм, до винних у скоєнні адміністративних проступків, що містять державне і суспільне їх засудження, осуд їх особистості і протиправного діяння, що виражається в негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати і які мають на меті їх покарання, виправлення і перевиховання, а також охорону суспільних відносин у сфері державного управління [242, с. 10; 243].

Д. М. Лук'янець адміністративну відповідальність розглядає як складову юридичної відповідальності, та визначає, що це відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинених останніми передбачених законодавством протиправних діянь і полягають у застосуванні до них адміністративних стягнень у визначеному законом порядку [244, с. 16].

На думку В. К. Колпакова, адміністративна відповідальність − це специфічне реагування держави на адміністративне правопорушення, що полягає в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою передбаченого законом стягнення до суб'єкта правопорушення [245, с. 289].

Як і будь-якому іншому виду юридичної відповідальності, адміністративній відповідальності притаманні певні властивості, а саме:

– адміністративна відповідальність була й залишається мірою державного примусу (ця ознака є найбільш суттєвою для розуміння інституту адміністративної відповідальності);

– підставою адміністративної відповідальності є скоєння адміністративного проступку;

– адміністративна відповідальність тягне для винної особи настання негативних наслідків, обмеження майнових або моральних інтересів: вона є державним осудом вчиненого протиправного діяння;

– вона наслідком застосування до правопорушника санкції адміністративних норм;

– застосування заходів адміністративної відповідальності – прерогатива державних та інших уповноважених органів (посадових осіб), які, здійснюючи свої управлінські повноваження, дають негативну оцінку вчиненому діянню та особі правопорушника [246, с. 68–69].

Розширює перелік цих ознак О. Кохановська, додаючи до нього:

– притягнення до адміністративної відповідальності можливе тільки в результаті вчинення адміністративного проступку;

– адміністративна відповідальність полягає в застосуванні до винних адміністративних стягнень. У ст. 23 КУпАП «Мета адміністративного стягнення» зазначено, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності;

– мета адміністративної відповідальності полягає: а) у вихованні особи в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття; б) запобіганні здійснення нових проступків;

– право притягнення до адміністративної відповідальності надане багатьом суб’єктам, серед яких органи державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди (ст. 213 КУпАП «Органи (посадові особи), уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення»);

– акт про притягнення до адміністративної відповідальності може прийматися: а) індивідуально (судді і посадові особи відповідних органів); б) колегіально шляхом голосування (виконавчі комітети й адміністративні комісії);

– законодавством встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності (складання протоколу, збір і оцінка доказів, винесення постанови і та ін.);

– норми, що регламентують адміністративну відповідальність, містяться у різних за своєю правовою природою актах: а) кодексах; б) законах; в) правилах. Правила можуть затверджуватися Кабінетом

Міністрів, органами виконавчої влади, встановлюватися рішеннями місцевих рад і навіть корпоративними актами [247, с. 231–232].

Як бачимо, на сьогодні немає загальновизнаного розуміння згаданого терміна, але при цьому можна стверджувати, що адміністративна відповідальність є: засобом охорони правопорядку, засобом здійснення державної влади; супроводжується державним і громадським осудом проступку; її нормативною основою є система правових норм, які можна звести у дві групи: а) матеріально-правові, що закріплюють загальні питання відповідальності та склади адміністративних проступків; б) процесуальні, що закріплюють провадження у справах про адміністративні правопорушення; адміністративна відповідальність настає за наявності трьох підстав: а) нормативної, складовою частиною якої є норма, що закріплює склад; б) фактичної (правопорушення); в) процесуальної (правозастосовний, юрисдикційний акт) [248, с. 41].

Щодо адміністративної відповідальності за правопорушення, пов’язані з корупцією, Н. П. Бортник вважає, що вона є різновидом юридичної відповідальності (поряд з кримінальною, дисциплінарною і цивільно-правовою), що виражається в застосуванні уповноваженим органом або посадовою особою адміністративного стягнення до особи, що вчинила адміністративне правопорушення, пов’язане з корупцією [249], с. 28]. З цього приводу слід зауважити, що до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, пов’язане з корупцією, може бути застосовано дисциплінарне стягнення. Подібної точки зору дотримується І. А. Затолкін, який стверджує, що за правопорушення, пов’язане з корупцією, – протиправне винне діяння фізичної або юридичної особи, що порушує вимоги законодавства про запобігання корупції, вчинене умисно або з необережності, законодавством про адміністративні правопорушення встановлена адміністративна відповідальність [250, с. 86].

При визначені поняття адміністративної відповідальності за правопорушення, пов’язані з корупцією, необхідно враховувати, що за

порушення, пов’язані з корупцією, застосовується примус, передбачений нормами адміністративного права, якій містить у собі адміністративні санкції.

Підставами адміністративної відповідальності за правопорушення, пов’язані з корупцією, є: а) нормативна, тобто наявність системи норм, що її регулюють; б) фактична – діяння конкретного суб’єкта, яке порушує правові приписи, що охороняються адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення); в) процесуальна – акт компетентного суб’єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення [251, с. 281].

Звернемо увагу на визначення адміністративної відповідальності, що стосуються конфлікту інтересів. Спірним у контексті нашого дослідження є визначення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, запропоноване І. В. Діденко – автором дисертаційного дослідження на тему «Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», яка розуміє її як «урегульований нормами адміністративного права різновид юридичної відповідальності, що настає за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; за вищезазначені дії, вчинені особою, підданій повторно протягом року адміністративному стягненню за такі ж порушення, за що передбачено притягнення до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальності» [ 252 , с. 7]. По-перше, цей вид відповідальності регулюється не тільки нормами адміністративного права, але й митного (при порушенні митних правил як виду адміністративних проступків), податкового та інших галузей права. По-друге, зміст цієї відповідальності не зводиться лише до того, що вона настає за порушення ч. 1 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, оскільки метою відповідальності є не тільки покарання особи. Це форма негативної реакції держави, яка полягає у низці

процедур, які слід вчинити для притягнення до неї, і буде завершеною лише тоді, коли відповідні покарання будуть виконані.

З урахуванням викладеного, під адміністративною відповідальністю за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів слід розуміти негативну реакцію держави, примусове, з дотриманням встановленої Кодексом України про адміністративні правопорушення процесуальної форми, застосування судом за вчинення адміністративного проступку, пов'язаного із порушенням встановлених вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, адміністративних стягнень, які виконані в установленому законом формах та порядку.

Неповідомлення про конфлікт інтересів або вчинення інших протиправних дій в умовах конфлікту інтересів кваліфікуються як правопорушення відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», Розділ IV якого має назву «Запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням» [235].

З розвитком теорії держави та права в юридичній науці став загальноприйнятим поділ правопорушень на злочини та проступки, останні у свою чергу поділяються на адміністративні, дисциплінарні проступки та цивільно-правові делікти [253, с. 38]. Також наразі активно запроваджується інститут кримінальних проступків, що пов'язано з гуманізацією кримінального права шляхом переведення окремих нетяжких злочинів в розряд кримінальних проступків. Професор В. К. Колпаков зауважував, що виникнення поняття «адміністративний проступок» пов'язане зі спробами удосконалити кримінальне законодавство шляхом розмежування кримінальних учинків за ступенем суспільної небезпеки. Найбільш вдало таке розмежування було здійснено у французькому Кодексі 1795 р. У ньому виділяють: а) злочини – діяння, за які передбачали тілесні покарання; б) проступки та делікти – діяння, за які передбачали покарання виправного характеру [254, с. 23].

З урахуванням вищезазначеного, на нашу думку, буде доречно розмежовувати в назві Розділу IV корупційні правопорушення та пов’язані з корупцією проступки. Відповідно, розділ повинен мати назву «Запобігання корупційним правопорушенням та пов’язаним з корупцією проступкам». КУпАП також використовує застарілу термінологію, саме тому нагальним є прийняття нового нормативного акту, в якому було б наведено розгорнуте визначення поняття адміністративного проступку.

Адміністративний проступок відрізняється від злочину ступенем суспільної небезпеки. Тож, проступки – це менш небезпечні для суспільства діяння. Вони посягають на цінності, які охороняють норми права (крім кримінального) – цивільного, адміністративного, трудового, екологічного, фінансового тощо. Тому серед проступків розрізняють адміністративні, дисциплінарні, цивільно-правові, конституційні тощо [ 255 , с. 26]. Адміністративними правопорушеннями (проступками) визнають протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, що посягає на державний або громадський порядок, спільну та приватну власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління й за яку законодавством передбачена адміністративна відповідальність [236]. Деякі науковці висловлюють думку, що склад правопорушення виконує розмежувальну функцію: відмежовує злочини від діянь, які ними не є [256], проте частіше за основу береться ступінь суспільної небезпеки. Як зазначалось раніше, конфлікти інтересів відносяться до правопорушень, пов’язаних з корупцією, оскільки не мають ознак корупції, але порушують встановлені антикорупційним законодавством вимоги, заборони та обмеження.

Майже всі ознаки адміністративного проступку містяться у ст. 9 КУпАП, а також конкретизуються в інших статтях (ст.ст. 1, 10, 11, 20 та ін.). Адміністративному правопорушенні притаманні такі юридичні ознаки: а) діяння (дія чи бездіяльність); б) суспільна шкідливість; в) адміністративна

протиправність; г) винність; д) адміністративна караність; е) об’єкт посягання.

Визначальним з-поміж цих ознак є діяння, заборонене адміністративним законодавством. Це вольовий акт поведінки певної особи; що передбачає два аспекти – дію чи бездіяльність, де дія – це активне невиконання законних вимог, а також порушення встановленої нормами права заборони (наприклад, порушення правил полювання), а бездіяльність – пасивне невиконання передбачених законодавчими й нормативними актами обов’язків. Важливою ознакою адміністративного правопорушення є наявність суспільної небезпеки. За своєю сутністю діяння є антигромадським і завдає шкоди інтересам громадян, суспільства, держави [255, с. 28].

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів може виражатися як у формі *бездіяльності* (неповідомлення особою про наявність у неї реального конфлікту інтересів), так і активної *дії* (вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів).

*Протиправність* як ознака адміністративного проступку в юридичній літературі визначається по-різному: як цілеспрямовані вольові вчинки порушника, що спричиняють шкоду або збитки потерпілому на основі фізичного чи морального примусу; як діяння (дія чи бездіяльність), що забороняється нормами адміністративно-правових актів [257, с. 74] тощо. У першому випадку, протиправність пов’язується з будь-якою шкодою, що може бути завдана проступком, що не зовсім правильно (не кожен вид морального, а в деяких випадках і фізичного примусу є протиправним). У другому – вона помилково ототожнюється з адміністративною караністю.

Суть протиправності полягає в тому, що конкретний вчинок визнається адміністративним проступком, якщо він порушує встановлені приписи і передбачений як такий чинним адміністративним законодавством. Для з’ясування ознак діяння слід звертатися до спеціального закону, яким врегульовано правовідносини, на які посягнув проступок [258, с. 26]. Якщо ж особа не порушує відповідних норм права, діяння не буде протиправним.

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є протиправним тому, що такі вимоги передбачені Законом України «Про запобігання корупції» та іншими законами, а неповідомлення про конфлікт і дії в його умовах порушують встановлені норми права. При цьому необов'язковою для протиправності є передбачена відповідальність за певні дії чи бездіяльність.

*Винність* – це акт прояву свідомості людини по відношенню до вчиненого нею діяння. Діяння може бути вчинене з умислом або через необережність. Відповідно до закону не може бути визнане проступком діяння, яке хоч і є протиправним, караним і завдає шкоду охоронюваним правовідносинам, але вчинене несвідомо.

*Суспільна шкідливість* як ознака протиправного діяння, пов'язаного з корупцією, є меншою порівняно із шкідливістю корупційних злочинів. У випадку, коли приватний інтерес призвів до прийняття правомірних або неправомірних рішень, а так само до вчинення правомірних чи неправомірних діянь, вони можуть розглядатися відповідно до статей «Зловживання службовим становищем» (ст. 364 Кримінального кодексу України), «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою»(ст. 368 Кримінального кодексу України, ст. 191 Кримінального кодексу України тощо), а не лише як «конфлікт інтересів». Вимагання, прохання, одержання «подарунку» у зв'язку із здійсненням діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, незалежно від того, до чи після виконання відповідної дії надано і одержано «подарунок» – відповідно до ст.ст. 368, 368-4 Кримінального кодексу України. Непередання відповідному органу одержаного подарунка як подарунка державі, територіальній громаді, державному чи комунальному підприємству – ст. 191 Кримінального кодексу України або, залежно від предмета, ст.ст. 262, 308, 312, 313, 357, 410 Кримінального кодексу України. Використання службових повноважень або становища та пов'язаних з ними можливостей з метою одержання

неправомірної вигоди, у тому числі використання державного чи колективного майна в приватних інтересах, за наявності істотної шкоди кваліфікується за ст.ст. 191, 364, 364-1 Кримінального кодексу України тощо [ 259 ]. Ці діяння відзначаються значною суспільною небезпекою для суспільства і держави. Порушення, пов’язані з корупцією, мають шкідливі наслідки, ознакою їх є наявне протиправне діянні, яким завдана шкода, тож вони є небезпечними, але менш шкідливими.

Адміністративне протиправне діяння є *караним*, оскільки передбачає можливість застосування до правопорушника адміністративних стягнень. Адміністративним проступком може бути тільки таке діяння, за яке в КУпАП передбачено адміністративну відповідальність. Цю ознаку можна характеризувати, з одного боку, як потенційну можливість застосування покарання, якщо правопорушення буде вчинене, а з іншого – як реальне застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинений проступок. Як зазначають деякі науковці, караність сприймається опосередковано через відсилання до заходів адміністративної відповідальності або до юридичних наслідків, що настають стосовно осіб, які вчинили адміністративний проступок. Ми вважаємо, що карається проступок, а не винна особа, до якої застосовується покарання, тобто суть адміністративної караності полягає у тому, що за вчинення адміністративного проступку відповідальність тільки передбачена, що в свою чергу дає змогу віднести той чи той протиправний вчинок до адміністративного проступку. Настання відповідальності залежить від ряду обставин, пов’язаних із проведенням у справі адміністративного розслідування та прийняття за нею постанови, в якій не обов’язково може йтися про накладення адміністративного стягнення. Ні розмір штрафу, ні повторність вчинення проступку не є визначальними для адміністративної караності. Має значення лише відповідність нормам Особливої частини КУпАП, які передбачають відповідальність за адміністративний проступок. У контексті зазначеного слід зауважити, що не завжди про адміністративну

відповідальність за вчинення того чи того протиправного діяння йдеться в законодавстві, незважаючи на численні «погрози» її настання в нормативно-правових актах, що забезпечують регулятивну функцію права. В деяких випадках наявність проступку не означає обов'язкового настання адміністративної відповідальності. Так, ст.ст. 18 та 19 КУпАП містять норми, відповідно до яких не є адміністративним правопорушенням дія, яка хоч і передбачена законами, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення, але вчинена в стані крайньої необхідності, необхідної оборони [258, с. 27]. Звісно, в таких випадках слід вести мову не про відсутність проступку, а про звільнення від відповідальності за його вчинення.

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є караним тому, що ст. 172-7 КУпАП за його вчинення передбачена адміністративна відповідальність.

Слід зазначити, що сьогодні в Україні принцип караності не завжди поширюється на корупціонерів, це пов'язане: 1) несприйняттям корупційних вчинків суспільством, а також можливістю керівника брати на себе відповідальність не карати підлеглого за корупційне правопорушення чи порушення пов'язане з корупцією на підставі його політичної приналежності чи фаховості; 2) з відсутністю якісних контрольно-наглядових механізмів, що відслідковують потенційні корупційні інтереси; лояльністю трудових колективів до корупціонерів; 3) з незнанням законодавства про запобігання корупції.

Окрім того, адміністративний проступок має *об'єкт посягання*. В КУпАП він визначений шляхом перелічення основних суспільних відносин, на які такі проступки посягають, зокрема, на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління. Конкретні об'єкти посягання, що роблять діяння адміністративним проступком, визначені ст. 41–212-24 КУпАП [260, с. 221].

На нашу думку, такий перелік об’єктів посягання був характерним для радянського періоду дії КУпАП. З проголошенням незалежності сфера правоохоронної дії Кодексу значно розширилась, до неї включилися непритаманні для радянського періоду адміністративні правопорушення у сфері фінансів та господарської діяльності тощо. Навіть сучасні визначення адміністративних проступків не охоплюють усіх сфер їх здійснення, зокрема громадську безпеку, охорону природних ресурсів, транспорт і шляхове господарство, пально-енергетичний комплекс та багато інших. Ідеться про те, що відсутність хоча б однієї з ознак адміністративного проступку свідчить про відсутність його взагалі. Отже, якщо протиправне діяння посягає на суспільні відносини, що не перераховані у ст. 9 КУпАП, воно не може визнаватися адміністративним проступком [ 261 , с. 27]. Деякі проступки, пов’язані з корупцією, також не посягають об’єкт, визначений у ст. 9 Кодексу (наприклад, порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4 КУпАП) та деякі інші).

З урахуванням викладеного слід замінити визначений КУпАП підхід до визначення об’єкта посягання, визначивши, що такі діяння посягають на охоронювані цим законодавством про адміністративні правопорушення суспільні відносини.

Об’єкт посягання проступків, пов’язаних з конфліктом інтересів є досить широким, охоплює суспільні відносини у сфері публічного управління та адміністрування, вони посягають на державу, суспільство загалом і на кожного громадянина окремо.

Підводячи підсумок викладеному, вважаємо, що:

**адміністративне правопорушення (проступок)** – *це протиправна, винна (умисна або необережна) дія чи бездіяльність особи, яка посягає на охоронювані законом суспільні відносини і за яке законодавством України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність*.

Існують об’єктивні й суб’єктивні ознаки адміністративного проступку. До перших відносяться: суспільна шкідливість, діяння та його протиправність, караність, об’єкт посягання; до других – вина (у т. ч. осудність). Ці ознаки утворюють юридичний склад – єдину підставу адміністративної відповідальності й застосування адміністративного стягнення, тож становлять матеріальне поняття адміністративного проступку [257, с. 74; 262, с. 133].

Кодекс України про адміністративні правопорушення не використовує поняття «склад адміністративного проступку», а застосовує термін «адміністративне правопорушення». Склад згадується лише за обставин, що виключають провадження за справою про адміністративні правопорушення, але Кодекс не розкриває це поняття. Його можна сформулювати шляхом тлумачення законодавства [263, с.50].

В. К. Колпаков пропонує найбільш цілісну дефініцію: «Під складом адміністративного правопорушення розуміється встановлена адміністративним законодавством сукупність об’єктивних і суб’єктивних ознак, за наявності яких діяння вважається адміністративним проступком» [264, с. 76].

*Склад адміністративного проступку* є сукупністю таких елементів: об’єкт, об’єктивна сторона, суб’єкт, суб’єктивна сторона, а також ознаки, що характеризують ці елементи (наприклад, об’єктивну сторону характеризують місто, час, засоби, предмети здійснення вчинку, шкідливі наслідки, причинно-наслідковий зв’язок між шкідливими наслідками і протиправним діянням тощо; суб’єктивну сторону – провина, мотив і мета) [265, с. 237; 266, с. 365].

У класичному розумінні *об’єкт* – це те, на що посягає протиправне діяння. Незважаючи на те, що ми розглядаємо об’єкт адміністративного проступку, пов’язаного із порушенням вимог запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, *загальний об’єкт* є незмінним для всіх проступків і становить комплекс суспільних відносин, що охороняються

адміністративними санкціями. Такими відносинами є ті, яким спричинена шкода через дестабілізації зв'язків у суспільстві [267, с. 512].

Хибною, на нашу думку, є позицію І. В. Діденко, яка загальний об'єкт ст. 172-7 КУпАП зводить до суспільних відносин державного управління, які регулюються нормами антикорупційного законодавства [268, с. 67].

*Родовим об'єктом,* частиною загального, виступає окрема група суспільних відносин, характерних як для аналізованого нами проступку, так і для подібних йому. Це суспільні відносини, шкода яким завдається внаслідок вчинення правопорушень, пов'язаних з корупцією, тобто невиконанням встановлених вимог, недотриманням заборон та обмежень, встановлених Законом України «Про запобігання корупції», а також іншими нормативно-правовими актами у сфері запобігання корупції.

Видовий об'єкт є складовим родового об'єкту, відокремленою групою суспільних відносин, загальних для певного виду проступків. Вважаємо, що таким об'єктом є відносини, пов'язані із дотриманням вимог щодо реалізації службових повноважень (одержання подарунків, дія в умовах реального конфлікту інтересів, незаконне використання службової інформації); відносин позаслужбового характеру, пов'язаних із дотриманням встановлених додаткових вимог (фінансового контролю, заборони сумісництва тощо).

Безпосереднім об'єктом адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, є конкретне правовідношення або певна сукупність правовідносин у сфері запобігання та протидії корупції, на які посягає те чи те конкретне правопорушення. Сукупно вони формують видовий, а в подальшому і родовий об'єкт цієї категорії проступків [269, с. 62].

Не можна також погодитись з С. В. Рівчаченком, який безпосередній об'єкт порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначає як «законність діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також прирівняних до них осіб у процесі виконання ними публічних функцій, що

забезпечується шляхом дотримання вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [35, с. 119].

Безпосереднім об’єктом проступку мають бути наслідки (шкода суспільним відносинам) лише тих діянь, які є адміністративно караними. Незважаючи на назву статті 172-7 КУпАП «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів», жодних протиправних діянь, пов’язаних із порушенням вимог врегулювання конфлікту інтересів, склади проступків, відображені в ній, не містять. Так само не може бути безпосереднім об’єктом проступку недотримання вимог Закону України «Про запобігання корупції» щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, оскільки відповідальність передбачена тільки за порушення, що стосуються лише реального конфлікту інтересів.

Отже, *безпосереднім об’єктом* порушень, передбачених ст. 172-7 КУпАП, є суспільні відносини, пов’язані з дотриманням уповноваженими суб’єктами встановлених вимог, строків та процедур запобігання реальному конфлікту інтересів.

*Об’єктивна сторона* – це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на об’єкт, що перебуває під охороною адміністративно-правових санкцій. Тобто це система передбачених нормою адміністративного права ознак, які характеризують зовнішню сторону правопорушення [265, с. 242].

Об’єктивна сторона адміністративного проступку включає в себе велику групу обов’язкових – діяння (дія або бездіяльність) і факультативних елементів – шкідливі наслідки діяння, причинно-наслідковий зв’язок між діянням і наслідками, місце, час, обстановка, засіб, предмети і засоби скоєння правопорушення [267, с. 514].

Ст. 172-7 КУпАП визначає два первинних склади проступків: неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Слід зауважити, що визначення неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів як протиправної бездіяльності, за яку настає адміністративна відповідальність, суперечить ст. 63 Конституції України, яка проголосила, що «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом» [164]. Окрім цього, ст. 18 Кримінального процесуального кодексу України встановлює гарантію свободи від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї [270]. Відповідно до практики Європейського Суду з прав людини (справа Лунц проти Німеччини), «…право на мовчання і його складову частину право не свідчити проти себе у ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод спеціально не згадані, проте вони є загальновизнаними міжнародними нормами, що лежать в основі поняття справедливої процедури, про що говорить ст. 6 Конвенції…» [271].

Процесуальне законодавство України визначає обов'язок суду визнати істотними порушеннями прав людини і основоположних свобод, зокрема, такі діяння, як отримання показань чи пояснень від особи, яка не була повідомлена про своє право відмовитися від давання показань та не відповідати на запитання, або їх отримання з порушенням цього права. Такі докази мають бути визнані недопустимими. Але право відмовитися давати показання підсилене обов'язками бути про нього повідомленим, оскільки право мовчати і не свідчити проти самого себе вимагає не тільки того, щоб особу не примушували це робити, а й того, щоб її негайно і належним чином повідомили про це право [270; 272].

С. Г. Волкотруб стверджує, що імунітет особи від самовикриття не слід розглядати як перешкоду кримінальному правосуддю. Натомість наділення особи таким імунітетом дозволяє уникнути ситуацій, коли особа була б змушена через особисті переконання давати неправдиві свідчення, чим суттєво ускладнила б процес дослідження обставин по справі. Таким чином, наділяючи особу правом не давати свідчення або роз'яснення щодо себе чи

членів свої сім'ї, законодавець усуває перешкоди в розслідуванні кримінальних справ, які можуть виникати у зв'язку з наданням завідомо неправдивих показань [273,с. 225–229].

Маємо погодитися з А. І. Хальотою, який зауважує, що дотримання конституційних прав та свобод людини є важливою передумовою роботи правоохоронних органів, особливо коли це стосується притягнення особи до відповідальності. Відтак забезпечення права особи не давати свідчення щодо себе та своїх близьких виступає певним індикатором законності самого провадження, слідства, судового розгляду. Але законодавство України чітко передбачає можливість реалізації цього права в кримінальному провадженні. Натомість в законодавчому регулюванні провадження у сфері адміністративних правопорушень чітких гарантій з цього приводу не міститься [274].

В. О. Демиденко зазначає, що реалізація конституційних прав та свобод людини і громадянина в силу прямої дії конституційних норм є абсолютною детермінантою правової держави і не повинна вимагати додаткового регулювання, хоча деякі права потребують деталізації та законодавчого визначення алгоритму їх реалізації, а всі права вимагають гарантування з боку держави. Розглядаючи з цих позицій право особи не давати свідчення проти себе, вчений зауважує, що воно є елементом права особи на захист, а тому може і повинно реалізуватися в будь-якій ситуації, яка цього вимагає: захист прав в кримінальному провадженні і надто в адміністративному [275, с. 138–142].

Таким чином, право на відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї або близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63 Конституції), ліквідувало правне протиріччя між моральною нормою і вимогою закону, який штовхав людину свідчити проти близьких. Відмова давати показання щодо себе є складовою частиною права на захист від підозри або обвинувачення у вчиненні злочину. Це право конкретизується чинним кримінально-процесуальним законодавством.

Як наголошувалося нами раніше, при реальному конфлікті інтересів відбувається вплив на об'єктивність виконання публічних обов'язків, тобто порушуються норми законів про запобігання корупції і, як наслідок, положення ст. 172-7 КУпАП. Як справедливо зазначає О. О. Тудоров, в ч. 1 і ч. 2 ст. 172-7 КУпАП йдеться про різні, але пов'язані між собою правопорушення, матеріали про які (звичайно, якщо вони стосуються одного юридичного факту, пов'язаного з оцінкою дій однієї особи) суди зазвичай об'єднують в одне провадження. Юридично виваженою слід визнати позицію тих судів, які за наявності підстав оцінюють вчинене тією самою особою як реальну сукупність проступків, передбачених ч. 1 і ч. 2 ст. 172-7 КУпАП [276, с. 153–154].

Саме тому, вважаємо, що і положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов'язку особи, зазначеної в п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, «повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального конфлікту інтересів…» [235, ст. 28], і так само положення ч. 1 ст. 172-7 КУпАП суперечать ст.ст. 63, 64 Конституції України та за аналогією ст. 18 Кримінального процесуального кодексу України. У цьому зв'язку потребують внесення змін певні нормативно-правові акти: 1) пропонуємо виключити з Кодексу України про адміністративні правопорушення відповідальність, передбачену ч. 1 ст. 172-7; 2) привести його положення щодо обов'язку повідомлення про реальний конфлікт інтересів у відповідність положення антикорупційного законодавства.

Щодо протиправних діянь, якими є порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю або підприємницькою діяльністю (ч. 1 ст. 172-4 ); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ч. 1 ст. 172-5); незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відомою у зв'язку з виконанням службових або

інших визначених законом повноважень (ст. 172-8) [234], вони також можуть вчинятися в умовах конфлікту інтересів.

Проблемним питанням у цьому контексті є розмежування правопорушень, пов'язаних із порушенням заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків. Відповідно до ст. 22 Закону України «Про запобігання корупції» суб'єктам, на яких поширюються дія цього Закону, забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Під неправомірною вигодою Закон розуміє грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру, які обіцяють, пропонують, надають або одержують без законних на те підстав.

Окрім цього, як зазначалось вище, таким суб'єктам, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки у зв'язку з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (ст. 23 Закону).

Аналіз змісту понять «неправомірна вигода» та «подарунок» свідчить, що суттєвої різниці між ними немає. Не сприяє їх розмежуванню й положення антикорупційного закону, що визначає дії осіб у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або подарунка. Вони зобов'язані, незважаючи на приватні інтереси, невідкладно вжити таких заходів: 1) відмовитися від пропозиції; 2) за можливості ідентифікувати особу, яка зробила пропозицію; 3) залучити свідків, якщо це можливо, у тому числі з числа співробітників; 4) письмово повідомити про пропозицію безпосереднього керівника (за наявності) або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. Також, якщо особа, на яку поширюються обмеження щодо використання службового становища та щодо одержання подарунків, виявила у своєму службовому приміщенні чи отримала майно, що може бути неправомірною вигодою, або подарунок, вона зобов'язана невідкладно, але

не пізніше одного робочого дня, письмово повідомити про цей факт свого безпосереднього керівника або керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Таким чином, визначені законом дії особи щодо виявленої неправомірної вигоди або подарунка є однаковими. Водночас відповідальність за отримання неправомірної вигоди і подарунка є різною. У першому випадку йтиметься про кримінальну відповідальність, у другому – про адміністративну. Відсутність чіткого розмежування цих діянь призводить до певних проблем у кваліфікації відповідних правопорушень.

Як приклад розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов’язаних з корупцією, можна навести рішення суду від 07 квітня 2016 р., у якому «суддя Жовтневого районного суду міста Дніпропетровська, розглянувши справу про адміністративне правопорушення, яка надійшла з Дніпропетровської місцевої прокуратури № 2 Дніпропетровської області про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-5 КУпАП, встановив, що ОСОБА_1, будучи посадовою особою місцевого самоврядування – начальником управління служби у справах дітей Жовтневої районної у м. Дніпропетровську ради, будучи обізнаним про заборону посадовим особам місцевого самоврядування одержувати подарунки, діючи умисно, в порушення вимог ст.ст. 23, 38, 39, 42 Закону України «Про запобігання корупції» 17 лютого 2016 року та 19 лютого 2016 року порушив встановлену законом заборону щодо безпосереднього одержання подарунка для себе від фізичних осіб у зв’язку із здійсненням діяльності, пов’язаної із виконанням функцій місцевого самоврядування та одержав від ОСОБА_3 дарунок у вигляді грошових коштів на загальну суму 2 000 гривень, чим вчинив адміністративне правопорушення, пов’язане з корупцією, передбачене ч. 1 ст. 172-5 КУпАП. Із матеріалів адміністративної справи за протоколом про корупційне адміністративне правопорушення, складеного стосовно ОСОБА_1 за ст. 172-5 ч. 1 КУпАП вбачається, що під час проведення

досудового розслідування кримінального провадження № 12016040650000708 відомості щодо якого внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань за фактом отримання службовою особою органу місцевого самоврядування неправомірної вигоди, поєднаної із вимаганням, за ст. 368 ч. 3 КК України, шляхом проведення слідчих (розшукових) дій задокументований факт отримання 17 та 19 лютого 2016 року начальником управління служби у справах дітей Жовтневої районної у м. Дніпропетровську ради ОСОБА_1, неправомірної вигоди у сумі 2 000 гривень від ОСОБА_3 за прийняття рішення щодо позбавлення батьківських прав на дитину колишнього чоловіка останньої, тобто в її інтересах. До матеріалів адміністративної справи не долучено остаточного рішення, прийнятого за результатами досудового розслідування наведеного кримінального провадження, що позбавляє суд можливості правильно вирішити питання щодо наявності в діях ОСОБА_1 складу саме адміністративного правопорушення про корупційне діяння, а не відповідного кримінального правопорушення і надати оцінку щодо відсутності намагання останнього уникнути кримінальної відповідальності за вчинене, яка є більш тяжкою та в разі наявності, безумовно виключає склад адміністративного правопорушення за один і той же факт. Таким чином, на підставі викладеного, керуючись ст.ст. 256, 276, 278 КУпАП, суд постановив справу про адміністративне правопорушення у відношенні ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1, за ознаками адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-5 КУпАП повернути до Дніпропетровської місцевої прокуратури № 2 Дніпропетровської області для дооформлення» [223].

Виходом із цієї неоднозначної ситуації, на нашу думку, має стати остаточне виключення положень Закону «Про запобігання корупції» в частині заборони службовцям безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв’язку із здійсненням такими особами діяльності,

пов’язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [277, с. 202].

Розглянемо більш детально ознаки об’єктивної сторони проступків, передбачених ст. 172-7 КУпАП. Слід зауважити, що *діяння,* визначені у ч. 1 та ч. 2 статті не передбачають настання шкідливих наслідків, передбачених законом, а значить, належать до формальних складів. Об’єктивна сторона цих проступків проявляється як у формі бездіяльності (ч. 1), так і у формі дії (ч.2).

Особа, яка знала про наявність особистих інтересів чи обставин, які можуть вплинути на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, привести до невиконання або неналежного виконання своїх посадових обов’язків, зобов’язана була повідомити про це своєму керівникові, однак не зробила цього, та (або) не утрималась від прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів [278, с. 183]. Даний проступок вчинений у вигляді бездіяльності, яка полягає в невиконанні особою тих посадових обов’язків, які суб’єкт зобов’язаний був виконувати в конкретній обстановці, для того щоб не порушувати закон [279, с. 54]. Зауважимо, що законом не встановлено чітких приписів про форму повідомлення про реальний конфлікт інтересів особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тож виникають проблеми, пов’язані із кваліфікацією діяння судами. У зв’язку з цим пропонуємо на законодавчому рівні закріпити форму повідомлення про конфлікт інтересів (усна, письмова).

Визначальною, з точку зору ч. 1 та 2 ст. 172-7 КУпАП, є діяльність уповноважених на складання відповідного протоколу та розгляд справи суб’єктів із встановлення наявності або відсутності реального конфлікту інтересів.

Не можна погодитися із думкою деяких науковців про те, що порушенням щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів слід вважати адміністративне правопорушення, пов’язане з корупцією, яке відбувається за таких умов:

1) виконання особою певних службових повноважень;

2) можлива поява приватного немайнового або майнового інтересу (потенційний конфлікт);

3) виникнення суперечності між виконанням службових прав та обов'язків і наявність приватного інтересу;

4) виникнення конфлікту інтересів, що призводить до необ'єктивності й упередженості в прийнятті рішень, впливає на вчинення чи невчинення певних дій на власну користь чи на користь третіх осіб [280, с. 77].

По-перше, для будь-якого конфлікту інтересів поява приватного немайнового або майнового інтересу є не можливою, а обов'язковою ознакою – він вже має бути на момент виконання службових повноважень. По-друге, конфлікт інтересів не завжди й зовсім не обов'язково призводить до необ'єктивності й упередженості в прийнятті рішень.

У зв'язку з цим слід також пригадати п. 3 Листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 р., у якому зазначено, що для встановлення наявності реального конфлікту інтересів, треба визначити співвідношення приватного інтересу та службових чи представницьких повноважень, що вплинули чи впливають на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання службових повноважень [ 281 ]. Таким чином, кваліфікаційне рішення щодо наявності конфлікту інтересів може бути прийняте лише за наявності таких юридичних фактів:

1) наявність у правопорушника приватного інтересу, який має бути чітко сформульований та визначений;

2) наявність суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність знаходить свій вияв або вплив на прийняття рішення;

3) наявність повноважень на прийняття рішення;

4) наявність реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об’єктивність або неупередженість рішення [281].

Зібраний і проаналізований матеріал судової практики дозволяє проілюструвати встановлення такої ознаки реального конфлікту, як суперечність між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями: у чому саме ця суперечність знаходить свій вияв або вплив на прийняття рішення.

Передусім з’ясуємо, що таке суперечність. У словниках її визначають, як: 1) становище, при якому що-небудь одне виключає інше, несумісне з ним або протилежне йому; невідповідність чого-небудь чомусь; протиріччя [282, с. 846]; 2) спірне питання; становище, при якому що-небудь одне виключає інше [283]. Тож, реальний конфлікт інтересів – це становище, при якому наявність приватного інтересу особи виключає (є несумісним із) реалізацію нею службових чи представницьких повноважень. Така суперечність, відповідно до вищезгаданого Листа суду, виявляється в самому факті виконання службових обов’язків при наявному приватному інтересі. Таким чином, доводити окремо суперечність між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями особи непотрібно, якщо довести, що вона реалізовувала такі повноваження у сфері, де мала приватний інтерес. Недоцільність використання цього терміну у визначенні реального конфлікту інтересів можна також довести шляхом зіставлення конфлікту інтересів і спільної роботи близьких осіб. Остання є одним із перших і найбільш поширених проявів конфлікту інтересів. Як зазначає К. І. Годуєва, на практиці поширеними також є порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, який виникає у зв’язку із реалізацією повноважень у сфері трудових відносин [284, с. 183], зокрема під час роботи близьких осіб у безпосередньому підпорядкуванні.

Законом встановлена заборона спільної роботи близьких осіб за умови підпорядкованості їх один одному, оскільки така підпорядкованість

автоматично створює потенційний конфлікт, а реалізація функцій керівника (надання доручень, визначення обсягу роботи, контроль за її виконанням тощо) відносно підлеглого – реальний конфлікт. Для встановлення заборони спільної роботи близьких осіб не потрібно встановлювати «суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями особи із зазначенням того, в чому саме ця суперечність знаходить свій вияв або вплив на прийняття рішення», і так само «наявність реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення» тому, що вона апріорі наявна у таких взаємовідносинах і можливість її впливу очевидна. Сьогодні увесь цивілізований світ та національний законодавець йдуть шляхом запобігання родинним субординаційним зв'язкам шляхом заборони спільної роботи близьких осіб, а іншим видам зв'язків (дружніх, особистих та інших неслужбових) – шляхом встановлення заборони діяти в умовах реального конфлікту інтересів.

Як вже наголошувалось нами раніше, обов'язковими складовими реального конфлікту інтересів є: а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі невладного характеру); б) приватний інтерес особи, яка реалізує такі повноваження; в) вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень.

Зміст відповідних повноважень та приватного інтересу був розкритий у попередніх підрозділах. Наразі маємо звернути увагу на практику застосування законодавства щодо визначення цих ознак. Наявність службових повноважень при конфлікті інтересів означає, що відповідна особа наділена такими повноваженнями, їх реалізує і не виходить за відповідні межі. Цікавим з цього приводу є наведене далі судове рішення. Постановою Добропільського міськрайонного суду Донецької області від 14 червня 2018 року було притягнуто до адміністративної відповідальності за ч. 1, 2 ст. 172-7 КУпАП та накладено адміністративне стягнення у виді

штрафу в розмірі 3 400 гривень на ОСОБУ_4 – начальника Добропільського районного управління Головного управління Держпродспоживслужби в Донецькій області. Відповідно до матеріалів справи, ОСОБА_4, порушуючи вимоги ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», перебуваючи на посаді заступника начальника управління – начальника відділу безпечності харчових продуктів та ветеринарії Управління Держпродспоживслужби в Добропільському районі і виконуючи обов'язки начальника зазначеного управління, 25.08.2016 року у період часу з 08:00 до 17:00, усвідомлюючи наявну суперечність між приватними інтересами та службовими повноваженнями, не повідомив про наявний реальний конфлікт інтересів безпосереднього керівника або керівника органу, до повноважень якого належить звільнення (ініціювання звільнення) з посади – начальника Головного Управління Держпродспоживслужби в Донецькій області, при преміюванні себе до Дня працівників ветеринарної медицини на підставі виданого за своїм підписом наказу від 25.08.2016 року № 08/ПП «Про оплату праці працівників управління», відповідальність за що передбачена ст. 172-7 ч. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Окрім того, ОСОБА_4, усвідомлюючи наявну суперечність між приватними інтересами та своїми службовими повноваженнями, вчинив дії в умовах реального конфлікту інтересів при виданні наказу від 22.11.2016 року № 11/ПДСГ «Про виплату премії до Дня працівників сільського господарства», згідно з яким наказав преміювати себе, відповідальність за що передбачена ст. 172-7 ч. 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Заслухавши пояснення правопорушника та захисника, думку прокурора, дослідивши матеріали справи суд прийняв рішення про накладення стягнення з наступних підстав.

Судом встановлено, що згідно з наказом № 11/ПДСГ від 22 листопада 2016 року «Про виплату премії до Дня працівників сільського господарства» ОСОБА_4 надав собі та іншим працівникам премію, крім того згідно з наказом № 08/ПП від 25 серпня 2016 року «Про оплату праці працівників

управління», ОСОБА_4 преміював працівників управління в тому числі і себе.

Також суд констатував, що відповідно до п. 1.1 розділу 1 Положення про преміювання працівників Управління Держпродспоживслужби в Добропільському районі, яке затверджено в. о. начальника управління ОСОБА_4 і діє з 01 травня 2016 року, передбачено, що нарахування та виплата премії працівникам управління Держпродспоживслужби в Добропільському районі, крім начальника та заступників, преміювання яких здійснюється Головою Держпродспоживслужби або іншою особою відповідно до розподілу функціональних повноважень за його дорученням. Тобто суд встановив, що ОСОБА_4 не мав права і повноважень преміювати самого себе наказом про преміювання працівників управління, чим порушив п. 1.1 розділу 1 названого Положення про преміювання працівників Управління Держпродспоживслужби в Добропільському районі, яке ним же й було затверджене.

Незважаючи на це, суддя продовжував вважати, що у ОСОБА_4 за даних обставин існувала суперечність між приватним інтересом вирішення питання на свою користь щодо заохочення та службовими повноваженнями щодо організації роботи юридичної особи публічного права, в тому числі щодо дотримання трудового законодавства, дисципліни, що впливає на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень, тобто був наявний реальний конфлікт інтересів. На це рішення суду була подана апеляційна скарга, але й апеляційний суд констатував, що порушень КУпАП при розгляді справи судом першої інстанції не допущено, докази перевірені на їх допустимість, належність та достатність відповідно до ст. 252 КУпАП, тож суд з наведенням відповідних мотивів залишив апеляційну скаргу ОСОБА_4 без задоволення, а постанову суду першої інстанції без змін.

Аналіз цих рішень суду свідчить про неправильне розуміння норм антикорупційного законодавства, що визначають зміст реального конфлікту

інтересів. У згаданій ситуації були наявні лише два із трьох обов'язкових елементи реального конфлікту – приватний інтерес і вплив на об'єктивність. Третій елемент – наявність повноважень вчиняти дії чи приймати рішення – був відсутній. Суд установив, що особа не мала повноважень приймати рішення про власне преміювання, тобто діяла за межами наданих службових повноважень, а значить, конфлікт інтересів (звісно, йдеться про реальний конфлікт) відсутній. Обставини справи підтверджують лише те, що посадова особа перевищила надані їй повноваження, порушила службову дисципліну, що не містить ознак порушень, передбачених ст. 172-7 КУпАП, проте містить ознаки дисциплінарного проступку та/або кримінального правопорушення, передбаченого ст. 191 КК України «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем».

Приватний інтерес часто пов'язаний з особистим інтересом, а також вчиненням дій чи прийняттям рішень стосовно близьких осіб. Однак він не обмежується колом близьких осіб, перелік осіб значно ширший, оскільки він пов'язаний із сімейними стосунками. Тож, нерідко в своїх рішеннях щодо встановлення конфлікту інтересів уповноважені суб'єкти виходить за межі зазначеного кола осіб. Так, 07 лютого 2017 року суддя Баглійського районного суду м. Дніпродзержинська розглянув матеріали справи щодо ОСОБА_4, яка, працюючи директором ДП «Смоли», тобто будучи посадовою особою юридичної особи публічного права та згідно з підпунктом «а» пункту 2 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції» будучи суб'єктом відповідальності за правопорушення, пов'язані з корупцією, не дотримуючись передбачених статтею 28 Закону України «Про запобігання корупції» вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, усвідомлюючи наявну суперечність між своїм приватним інтересом та службовими повноваженнями, не повідомивши свого керівника – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України – про виникнення конфлікту інтересів перед призначенням ОСОБА_5 на різні

посади ДП «Смоли», у тому числі – уповноваженого з антикорупційної діяльності. Було встановлено, що ОСОБА_5 є свояком ОСОБА_4 (їх дружини є між собою рідними сестрами), тобто їх пов’язують стосунки, засновані на родинних зв’язках.

Адвокат керівника зазначив, що в діях ОСОБА_4 відсутній склад адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, оскільки вважає, що «свояк» не є родичем. Окрім того, на момент складання протоколу № 149 про адміністративне правопорушення, пов’язане з корупцією, 17.11.2016 року відносно ОСОБА_4, останній вже не працював директором ДП «Смоли». Вислухавши пояснення, дослідивши матеріали справи, суддя визначив, що ОСОБА_4 таки вчинив адміністративне правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-7 КУпАП та наклав адміністративне стягнення. Посилання сторони захисту на те, що «свояк» не входить до кола близьких осіб, визначених ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», не виключили його винності.

Розглянемо більш детально таку ознаку, як вплив приватного інтересу на об’єктивність або неупередженість реалізації службових або інших публічних повноважень. Як правило, такий вплив можливий лише за наявності у особи дискреційних повноважень їх реалізації.

Прикладом встановлення усіх обставин реального конфлікту може бути наведене далі судове рішення. Полковник ОСОБА_2, тимчасово виконуючи обов’язки начальника зонального відділу ВСП, особисто прийняв рішення виплатити собі грошову компенсацію за піднайом (найом) житлового приміщення за листопад–грудень 2017 року, червень та серпень 2018 року. В судовому засіданні ОСОБА_2 заперечував наявність у його діях складу адміністративних правопорушень, передбачених ч. 1 ст. 172-7, ч. 2 ст. 172-7 КУпАП, та пояснив, що в інкримінований йому період часу він виконував обов’язки начальника зонального відділу Військової служби правопорядку. Не заперечив, що ним були підписані накази про виплату грошової компенсації за піднайом житлових приміщень особам офіцерського складу,

де були зазначені грошові компенсації офіцерському складу зонального відділу ВСП, у яких був зазначений і він. Виплата таких компенсацій встановлена постановою Кабінету Міністрів України, у якій визначено розмір такої компенсації, що становить 1,5 мінімальні заробітні плати в обласних центрах. Він особисто, підписуючи згадані накази, не визначав розмір та періодичність виплати такої компенсації, бо ці питання врегульовані постановою КМУ. Водночас за наявності факту суперечності між приватним інтересом і службовими повноваженнями вплив на об'єктивність або неупередженість ОСОБА_2 в момент підписання ним таких наказів не є доведеним, що виключає кваліфікацію його дій за ч. 1 ст. 172-7 та ч. 2 ст. 172-7 КУпАП. Керуючись п. 1 ч. 1 ст. 247 КУпАП, суд провадження у справі закрив у зв'язку з відсутністю в діях складу адміністративного правопорушення. Як бачимо, в цьому випадку були наявні елементи конфлікту – службові повноваження, приватний інтерес, проте вплив на об'єктивність виключався.

Іще один приклад. Особа, виконуючи обов'язки директора районного центру зайнятості, підписала наказ про преміювання працівників цього центру, у т. ч. свого чоловіка, який перебував у неї в прямому підпорядкуванні. Цю постанову службовець оскаржила до апеляційного суду, пославшись на те, що, підписавши наказ про преміювання працівників під час виконання обов'язків директора центру, вона не перевищила процент премії й жодної вигоди з цього не отримала. Однак суд апеляційної інстанції визнав, що конфлікт інтересів має місце не лише тоді, коли зазначена суперечність фактично вплинула на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих особі службових повноважень, а й тоді, коли вона лише може вплинути на них. В цьому і полягає реальний конфлікт інтересів.

Адміністративні правопорушення є багатоманітними й мають чимало підстав для класифікації. Вони можуть бути *простими* та *складними*. *Простим адміністративним правопорушенням* є протиправне діяння, яке має

одну дію чи бездіяльність (наприклад, наведене в ч. 1 ст. 172-2 КУпАП – прийняття одноособових рішень про встановленням суб'єктом самому собі фінансових дотацій (премій, надбавок тощо) [279, с. 56].

Слід зазначити, що ст. 172-2 КУпАП є досить складною для кваліфікації, оскільки навіть просте адміністративне правопорушення, пов'язане із призначенням суб'єктом самому собі матеріальних виплат, виявляється в різних протиправних діях. Аналіз судової практики дав можливість виокремити такі з них:

1) видання акту щодо преміювання керівниками органів самих себе;

2) видання акту про преміювання керівника органу та підпорядкованих йому осіб грошовими преміями однакового розміру;

3) видання акту керівником органу про преміювання підлеглих осіб без встановлення конкретного грошового розміру;

4) особисте голосування за призначення собі стимулюючих грошових виплат у складі колегіального органу;

5) подача клопотання керівником органу про преміювання себе та підлеглих осіб та видання акту на підставі погодження такого клопотання про нагородження;

6) видання акту про нагородження себе премією, надбавкою тощо за відсутності керівника органу виконуючим обов'язки керівника.

Щодо винесеного рішення керівником органу на підставі колективного клопотання, можна вважати, що сам факт підготовки попередніх документів можна вважати прийняттям рішення у сенсі, передбаченому Законом від 14 жовтня 2014 р., адже такий суб'єкт на власний розсуд вирішував, кого включати до відповідного списку, якою має бути сума виплат тощо. Тож, ми схильні вважати, що такі діяння мають кваліфікуватися за ст. 172-7 КУпАП як вчинені в умовах реального конфлікту інтересів [285, с. 556].

Складними проступками, пов'язаними з корупцією, є триваючі, вони пов'язані з тривалим, неперервним невиконанням обов'язків, передбачених правовою нормою, припиняються або виконанням регламентованих

обов'язків, або притягненням винної у невиконанні особи до відповідальності. Дуже часто ці правопорушення є наслідками протиправної бездіяльності [ 286 ] – неповідомлення особою у встановлених законом випадках і порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів [236]. Отже, з моменту встановлення такого факту і до дня притягнення винного до адміністративної відповідальності така особа перебуває у статусі правопорушника.

Конструктивною ознакою ч. 1 статті є *час* вчинення проступку (повідомлення пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального конфлікту інтересів, або неповідомлення про такий факт взагалі).

Наступним елементом складу адміністративного проступку ст. 172-7 КУпАП є *суб'єкт* вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією.

Суб'єктом правопорушень щодо конфлікту інтересів є особи, яких визначено насамперед відповідними статтями КУпАП із посиланням на ст. ст. 3 та 45 Закону України «Про запобігання корупції». До них відносяться:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (зокрема, вищі посадові особи держави; депутати всіх рівнів; державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування; посадові особи військових та правоохоронних формувань; посадові та службові особи органів суду та прокуратури тощо);

2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що ч. 1 ст. 35 Закону від 14 жовтня 2014 р. передбачено особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, у ній відзначається, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників

центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів [235]. Отже, для встановлення правової оцінки дій зазначених осіб необхідно застосовувати положення спеціальних законодавчих актів, які встановлюють особливий порядок врегулювання конфлікту інтересів у діяльності кожної із перерахованої вище категорії осіб.

Депутати місцевих рад відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» наділені представницькими повноваженнями і користуються ухвальним голосом з усіх питань, що розглядаються на засіданнях рад та їх органів, до складу яких вони входять, мають право обирати і бути обраними до органів відповідної ради. Тобто до інтересів представницьких повноважень відноситься голосування на сесіях міської ради, обирання та обрання до органів відповідної ради [281, 135]. Відповідно до ст. 26 вищезгаданого закону сільські, селищні, міські ради наділені повноваженнями утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу [135]. На пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання, як обрання голови ради, заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади; утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій; утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї тощо [135]. Саме тому, відповідно до Листа Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ вих. № 223-943/0/4-17 від 22 травня 2017 року, необхідно чітко встановлювати роль окремої особи при прийнятті рішення колегіальним органом. Доводиться, що голосування окремою особою само по собі не може створювати безпосередній причинно-наслідковий зв’язок між її діями та юридичними наслідками у формі

прийнятого рішення колегіальним органом. Те саме стосується й осіб, які здійснюють представницькі повноваження. Згідно з п. 3 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу, внесення змін до складу виконавчого комітету та його розпуск є виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад, тобто виборного колегіального органу, який наділений правом представляти інтереси територіальної громади і приймати від її імені рішення. Те саме випливає з положень ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування», які регламентують питання, що вирішуються районними й обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях, тобто колегіальним органом. Іншими словами, у разі, якщо, наприклад, депутат місцевої ради, який виконує свої повноваження у складі такого колегіального органу, голосує за обрання самого себе до складу виконавчого органу міської ради та призначення себе на посаду заступника міського голови, він не приймає це рішення одноособово, таке рішення приймається колегіальним органом більшістю голосів. Відтак відсутній прямий і безпосередній причинно-наслідковий зв’язок між голосуванням та прийняттям рішення. Голосування депутата за формування виконавчого органу є його обов’язком, тобто участь у такому голосуванні є здійсненням депутатом його представницьких повноважень. Одночасно право депутата бути обраним до складу виконавчого органу прямо встановлене ст. 19 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [287]. Із цього випливає, що право бути обраним до складу виконавчого органу є реалізацією представницьких повноважень депутата, а не здійсненням його приватного інтересу. З обранням особи депутатом органу місцевого самоврядування такій особі разом з комплексом інших прав та повноважень делегується і представницьке право бути обраним до складу виконавчих органів такої ради [281]. Відповідно до роз’яснень НАЗК (п. 2.5 Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів) встановлено, що особа, у якої виник конфлікт інтересів у складі

колегіального органу, не може брати участь у підготовці документів для прийняття рішення колегіальним органом з відповідного питання; не можна враховувати особу під час визначення кількості членів, необхідних для правомочності розгляду колегіальним органом відповідного питання; особа не має право брати участь в розгляді (обговоренні) такого питання; її також забороняється брати участь у прийнятті рішення колегіального органу з цього питання [288]. Отже, для встановлення реального конфлікту інтересів недостатньо констатувати наявність приватного інтересу, який потенційно може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а слід безпосередньо встановити, що, по-перше, наявний приватний інтерес, по-друге, чи суперечить він службовим чи представницьким повноваженням, по-третє, така суперечність не може вплинути, а реально впливає на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень чи вчинення дій. Беручи до уваги визначення поняття «реальний конфлікт інтересів», згідно з яким він можливий при прийнятті рішення, а також роль (не визначальну) окремої особи при прийнятті рішення колегіальним органом, можна констатувати, що голосування окремою особою саме по собі не може створювати безпосередній причинно-наслідковий зв'язок між її діями та юридичними наслідками у формі прийнятого рішення колегіальним органом. Те саме стосується й осіб, які здійснюють представницькі повноваження [285, с. 596].

Слід також згадати, що особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, відповідно до ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і ст. 12-1 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» мають ряд особливостей при виконанні покладених на них обов'язків, а саме: сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання [289]. Водночас,

положення Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містять спеціальних застережень відносно того, що посадова особа місцевого самоврядування, яка оголосила про конфлікт інтересів на сесії ради, звільняється від обов'язку повідомлення про конфлікт інтересів при подальшому виданні індивідуальних правозастосовних актів (найчастіше розпоряджень), спрямованих на виконання відповідного рішення ради [135]. Наприклад, коли міський голова при повідомленні у нього конфлікту інтересів, підписує розпорядження про призначення премій на підставі рішення, прийнятого на сесії ради, для можливості оформлення бухгалтерських документів та виконання рішення щодо виплати премії з місцевого бюджету. Це пов'язано з тим, що міський голова є розпорядником коштів, передбачених на виплату заробітної плати в кошторисі. Окрім цього, до його повноважень як голови міської ради входить виконання рішення сесії, у тому числі підписання розпорядження щодо виплати премії як підстави для проведення виплати премії [285, с. 547].

Тож, пропонуємо усунути цю прогалину, внісши зміни до ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» такого характеру: *«у разі оголошення посадовою особою місцевого самоврядування про наявний конфлікт інтересів, вона не зобов'язана при подальшому виданні індивідуальних актів управління, спрямованих на виконання відповідного рішення ради, повідомляти про конфлікт інтересів».*

Наступним суб'єктом конфлікту інтересів є судді. Суддя, відповідно до ст. 56 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», зобов'язаний справедливо, безсторонньо та своєчасно розглядати й вирішувати судові справи відповідно до закону з дотриманням засад і правил судочинства; дотримуватися правил суддівської етики, у т. ч. виявляти та підтримувати високі стандарти поведінки в будь-якій діяльності з метою укріплення суспільної довіри до суду, забезпечення впевненості суспільства в чесності та непідкупності суддів; подавати декларацію доброчесності судді та

декларацію родинних зв’язків судді; виявляти повагу до учасників процесу; не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, у т. ч. таємницю нарадчої кімнати й закритого судового засідання; виконувати вимоги та дотримуватися обмежень, установлених законодавством у сфері запобігання корупції; звертатися з повідомленням про втручання в його діяльність як судді щодо здійснення правосуддя до Вищої ради правосуддя й до Генерального прокурора упродовж п’яти днів після того, як йому стало відомо про таке втручання [290]. Суддя має уникати будь-якого незаконного впливу на його діяльність, пов’язану зі здійсненням правосуддя, та бути незалежним від своїх колег у процесі прийняття рішень. Він не має права використовувати своє посадове становище в особистих інтересах чи в інтересах інших осіб та не повинен дозволяти цього іншим [291]. Відповідно ст. 106 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суддя притягається до дисциплінарної відповідальності за неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується в порядку, визначеному процесуальним законом) [290]

Рішенням Ради суддів України № 2 від 4 лютого 2016 р., яким затверджено Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів [292], визначено систему заходів самостійного урегулювання конфлікту інтересів суддями:

1) розкриття інформації про конфлікт інтересів, якщо після такого розкриття сторонами процесу або іншими зацікавленими особами йому не було заявлено відвід;

2) усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення, не пов’язаних із здійсненням правосуддя, чи від участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

3) усунення відповідного приватного інтересу шляхом надання до Ради суддів України документів, які це підтверджують;

4) подання заяви щодо перегляду обсягу службових повноважень особи, не пов’язаних зі здійсненням правосуддя, з метою виключення факторів, які спричинять конфлікт інтересів;

5) подання заяви про переведення на іншу посаду або в інший суд; подання заяви про звільнення;

6) подання добровільної декларації про приватні інтереси [292; 285].

Встановлені також шляхи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів для суддів:

1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення, не пов’язаних зі здійсненням правосуддя, чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;

2) усунення відповідного приватного інтересу шляхом надання документів, що це підтверджують;

3) перегляд обсягу службових повноважень особи, не пов’язаних зі здійсненням правосуддя;

4) переведення особи на іншу посаду або в інший суд;

5) звільнення особи;

6) відкликання особи суб’єктом обрання (щодо членів ВККС).

Рада суддів України в межах своєї компетенції може прийняти й інші рішення для врегулювання конфлікту інтересів [285].

Рішеннями Ради суддів України від 12 травня 2016 р. № 36, від 4 листопада 2016 р. № 77, від 8 червня 2017 р. № 34 і від 7 вересня 2017 р. № 46 було роз’яснено, що конфлікт інтересів не виникає у випадках:

– волевиявлення особи – учасника зборів з обрання суддів на адміністративні посади;

– подання учасником судового процесу заяви про вчинення суддею злочину за ст. 375 Кримінального Кодексу України;

– наявності правовідносин між суддею та органами суддівського врядування, якщо він розглядає справу про аналогічні правовідносини іншого судді з цими органами;

– наявності скарги щодо судді у провадженні Вищої ради правосуддя, відкриття дисциплінарного провадження;

– видання головою суду наказів відносно себе про грошові виплати, право та розмір яких встановлені Законом України «Про судоустрій і статус суддів», а також про відпустки відповідно до законодавства;

– наявності судового рішення, яке ухвалене судом (суддею, слідчим суддею) в іншій справі у подібних правовідносинах, або за участю тих самих сторін, або з процесуальних чи інших питань у тій самій справі [293].

Відповідно Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів суддя повинен повідомляти про це Раду суддів України не пізніше наступного робочого дня з моменту виникнення такого конфлікту інтересів у письмовій формі [290].

Підставами для відводу (самовідводу) судді є такі:

– суддя брав участь у розгляді певної справи або пов’язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач;

– суддя прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи;

– суддя є членом сім’ї або близьким родичем сторони або інших осіб, які беруть участь у справі;

– наявні інші обставини, які викликають сумнів у неупередженості судді [285].

Порушення правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів суддею під час відправлення правосуддя (конфлікту, який врегульовується у спосіб, визначений процесуальним законом) тягне за собою дисциплінарну відповідальність, встановлену Законом України «Про судоустрій та статус суддів» [290]. Порушення правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, який виникає в діяльності судді поза відправленням правосуддя і який не може бути врегульований у спосіб, визначений процесуальним

законом, тягне за собою адміністративну відповідальність відповідно до норм КУпАП України [285].

Порядок урегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурора, який здійснює свої службові повноваження, передбачений Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. та кримінальним процесуальним законодавством. Положення щодо недопущення конфлікту інтересів у діяльності прокурорів містяться й у нормативних актах Генеральної прокуратури України, що визначають порядок виконання прокурорами своїх повноважень. Зокрема, п. 2 Розділу ІІІ Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 13.04.2017 р. № 111, зобов'язує керівників прокуратур усіх рівнів у межах компетенції забезпечувати запобігання виникненню реального чи потенційного конфлікту інтересів, вживати заходів щодо його врегулювання [ 294 ]. Ці вимоги також поширюються на організацію діяльності при розгляді звернень громадян.

Відповідно до п. 20 Розділу ІІІ Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України, затвердженої наказом Генеральної прокуратури України від 20.12.2017 р. № 357, забороняється направляти звернення громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються [295].

За неповідомлення прокурорами про конфлікт інтересів передбачена дисциплінарна відповідальність.

*Суб'єктивна сторона правопорушення*, передбаченого ст. 172-7 КУпАП характеризується умисною формою вини. Ст. 10 КУпАП встановлено, що адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

Вина особи за вчинення адміністративних правопорушень, пов’язаних з корупцією, проявляється, як правило, у формі прямого чи непрямого умислу, тобто винна особа: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; б) передбачала його шкідливі наслідки; в) свідомо бажала або допускала настання цих наслідків. Вчинення такого діяння через необережність виключає притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Потрібно зазначити, що мета і мотив вчинення адміністративних правопорушень, пов’язаних з корупцією, є корисливими, але на кваліфікацію цих правопорушень, не впливають.

## 4.2. Адміністративні стягнення, що накладаються за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Перед тим як розглянути зміст адміністративних санкцій, що накладаються за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, необхідно дослідити зміст юридичного терміну «санкція».

Поняття «санкція» й «адміністративна відповідальність» взаємозалежні. Адміністративна відповідальність передбачає застосування до правопорушника стягнень, передбачених ст. 24 КУпАП: 1) попередження; 2) штраф; 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення; 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного правопорушення; 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянинові (права керування транспортними засобами, права полювання); позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; 5-1) громадські роботи; 6) виправні роботи; 6-1) суспільно корисні роботи; 7) адміністративний арешт; 8) арешт з утриманням на гауптвахті. За неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту

інтересів та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів передбачено такий вид стягнення, як штраф, а вчинення цих дій повторно тягне штраф з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Проте адміністративних відповідальність не може ототожнюватись зі стягненням. Законодавством України передбачено широкий спектр санкцій за порушення адміністративно-правових норм. Причому науковці адміністративно-правової галузі досі не визначились із питанням, що є наслідком адміністративної відповідальності – адміністративні стягнення чи система адміністративних санкцій.

Так, А. В. Матіос зазначає, що стягнення мають санкційний характер, тобто адміністративне стягнення завжди спирається на санкцію. Це означає, що адміністративна санкція – це структурна частина правової норми, яка закріплює можливість застосування адміністративного стягнення та встановлює його вид.

І. І. Веремеєнко визначив санкції як елементи норми права, які встановлені державою для охорони згаданої норми, а з метою такої охорони застосовуються засоби державного примусу для виправлення та перевиховання правопорушників та інших осіб в дусі виконання вимог законів та поваги до правил суспільного життя і попередження нових правопорушень [296, с. 19; 297, с. 136].

В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Н. В. Кізіма застосовують поняття «заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень», складовою яких є адміністративні стягнення [298, с. 194–195; 299, с. 279].

О. Е. Лейст зазначав, що норми права створюють систему, в межах якої вимоги одних норм охороняються іншими нормами, які містять у собі санкції, що застосовуються у випадках, коли не реалізуються попередні санкції [ 300 , с. 18]. Тобто термін *санкція* в правовій системі можна розглядати як структурний елемент норми права, а також як систему заходів

відповідальності, що застосовуються за адміністративні проступки. Таким чином, санкція як негативна реакція держави на порушення правової норми виникає при наявності протиправної поведінки або неправильного виконання загальновстановлених правил [297, с. 135].

Слід зауважити, що санкції в адміністративному праві поділяються на *абсолютно визначені* (більшість дисциплінарних санкцій: догана, звільнення з посади тощо) та *відносно визначені* (міри адміністративного стягнення – виправні роботи, штраф та ін.) [301].

Заходи адміністративної відповідальності передбачають таку систему санкцій:

1) адміністративні стягнення;

2) заходи примусового впливу щодо неповнолітніх осіб за вчинення адміністративних правопорушень, передбачених ст. 24-1 КУпАП «Заходи впливу, що застосовуються до неповнолітніх» (ці заходи впливу хоча й офіційно не визнано адміністративними стягненнями, однак є подібними до них за своїми ознаками);

3) дисциплінарні стягнення (йдеться не про дисциплінарні стягнення як форму прояву дисциплінарної відповідальності, передбачену трудовим законодавством, а про дисциплінарні стягнення, що застосовуються стосовно винних осіб за вчинення адміністративних правопорушень, засади застосування яких передбачено ст. 15 КУпАП. Ці заходи є примусовими: вони застосовуються за вчинення адміністративних правопорушень, оперативно, не пов’язані з матеріальними витратами, застосовуються в позасудовому порядку, хоча й особами, з якими винні особи перебувають у відносинах службового підпорядкування, тобто специфічними для цієї групи адміністративно-примусових заходів є спеціальний суб’єкт застосування та суб’єкт, щодо якого здійснюється відповідне застосування заходу. На жаль, вони відображені в єдиному нормативно-правовому акті, а представлені в різних законодавчих актах,

дисциплінарних статутах, правилах внутрішнього трудового розпорядку, статутах про дисципліну [302, с. 228]);

4) накладення в адміністративному порядку стягнень щодо юридичних осіб [303, с. 164].

В. К. Колпаков до цього переліку додає ще такі: накладення на юридичних осіб стягнень (за адміністративно-правові правопорушення), які не визначаються законодавством як адміністративні стягнення (притягнення до відповідальності в адміністративному порядку); застосування до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових вимог адміністративної відповідальності [304, с. 286].

І. А. Галаган, досліджуючи питання співвідношення адміністративної відповідальності та стягнення (покарання), зазначав, що ці правові поняття є повністю тотожними. Вони стоять поряд і одне без іншого існувати не можуть [305, с. 13].

Адміністративні стягнення залежно від особливості суб'єкта можна поділити на:

– адміністративні стягнення, що застосовуються і до фізичних, і до юридичних осіб: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення тощо;

– адміністративні стягнення, що внаслідок їхньої специфіки застосовуються лише до фізичних осіб: позбавлення спеціального права, наданого громадянинові; суспільно корисні роботи; позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю; громадські роботи; виправні роботи; адміністративний арешт; арешт з утриманням на гауптвахті; адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства [306, с. 96].

Отже, *санкції за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів* – це система заходів відповідальності, що передбачена нормами права, за невжиття заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

*Адміністративні стягнення, що накладаються за порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів* – засіб покарання фізичної особи за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, що застосовується судом з метою її виховання та попередження вчинення нових адміністративних та інших правопорушень.

Відповідно до ч. 1 ст. 65 Закону за вчинення корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень посадові особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів відноситься до порушень, пов'язаних із корупцією, за яке законом встановлено такі санкції:

<u>дисциплінарна відповідальність за:</u>

– неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів;

– неповідомлення про реальний конфлікт інтересів та/або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, за умови, що судом на особу не накладено стягнення у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю;

<u>цивільно-правова відповідальність за:</u>

– вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (відшкодування матеріальної та/або моральної шкоди відповідно до Цивільного кодексу України);

<u>адміністративна відповідальність за:</u>

– неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів – штраф від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – штраф від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

– дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік [307].

З цього приводу слід зауважити, що штраф за невжиття заходів щодо конфлікту інтересу вимірюється в неоподатковуваних мінімумах. Неоподаткований мінімум – це грошова сума розміром у 17 гривень, встановлена пунктом 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України, яка застосовується в законах або інших нормативно-правових актах, за винятком норм адміністративного та кримінального законодавства у частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподатковуваного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підпунктом 169.1.1 пункту 169.1 статті 169 розділу IV Податкового кодексу України для відповідного року [308]. Пп. 169.1.1 ст. 169 Податкового кодексу України визначено, що податкова соціальна пільга дорівнює 50 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), встановленому законом на 1 січня звітного податкового року, – для будь-якого платника податку [308].

За адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією, передбачена відповідальність у вигляді накладення таких адміністративних стягнень, як штраф, конфіскація та позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю. За порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не передбачена лише конфіскація.

Відповідно до ст. 27 КУпАП *штраф* – це грошове стягнення, що накладається на громадян і посадових осіб за адміністративні правопорушення у випадках і розмірі, встановлених законодавством України. Це адміністративне стягнення передбачене за вчинення майже всіх адміністративних проступків.

Штраф є найбільш поширеним видом адміністративних стягнень майнового характеру, що накладається за правопорушення, пов'язані з корупцією, в судовому порядку у випадках і межах, передбачених законом.

Залежно від порядку встановлення розміру в юридичній літературі всі штрафи поділяють на дві групи: *визначені* та *відносно визначені.*

До *визначених* слід віднести штрафи, розмір яких чітко встановлений нормативним актом або пов'язаний з певними негативними наслідками правопорушення. І хоча сума таких штрафів в кожній конкретній ситуації різна, але вона завжди пов'язана з сумою завданих збитків (вигодою, отриманою порушником), причому розмір штрафу не залежить від волі державного органу, який його застосовує. Розмір стягнення також не залежить від особливостей конкретного правопорушення, від умов, а також причин, з яких правопорушення було скоєне, від розміру збитків, нанесених державі; він також не залежить і від характеру дій правопорушника, головне, що було скоєне діяння, передбачене правовою нормою, яка містить всі необхідні елементи складу адміністративного проступку.

До *відносно визначених* слід віднести ті штрафи, конкретний розмір яких санкцією правової норми не встановлюється, вказується його максимальна та мінімальна (або лише максимальна) межа. Суду надано повноваження самостійно визначати розмір стягнення, яке буде застосоване до порушника, але в чітко визначених межах. Цілком логічно, що розмір штрафу в межах, встановлених законом, має визначатись компетентним органом залежно від конкретних обставин справи, характеру та особливостей діяння, скоєного правопорушником. Хоча ці положення і не знайшли свого закріплення в нормах права, можна говорити про залежність розміру штрафу

від характеру, специфічних ознак конкретного правопорушення, за яке порушник притягується до відповідальності [309, с. 147–148].

Позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю передбачена у якості адміністративного стягнення лише за повторне правопорушення, вчинене особою, яку протягом року вже було піддано адміністративному стягненню. Ч. 5 ст. 30 КУпАП передбачена можливість застосування цього адміністративного стягнення судом, навіть у випадках, коли в санкції статті Особливої частини цього Кодексу воно не передбачено, але суддя з урахуванням характеру проступку, посади, особи правопорушника та інших обставин справи визнає за неможливе збереження за службовцем займаної посади. Як бачимо, законодавчим правилом конкретних підстав для позбавлення права обіймати посади Кодексом не встановлено, тож вони довільно тлумачаться судами. Практика застосування такого покарання, прямо не передбаченого санкцією правопорушення, пов’язаного з корупцією, вже існує. Так, 06 червня 2017 р. суддя Іршавського районного суду Закарпатської області, розглянувши матеріали справи про притягнення до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, встановив, що ОСОБА_2, будучи посадовою особою Державної лісової охорони, усвідомлюючи протиправність своїх дій порушив обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбачені п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», займався та займається підприємницькою діяльністю як фізична особа – підприємець з метою отримання прибутку. Правопорушник та його захисник вину не визнали та суду пояснили, що прямого умислу на вчинення даного адміністративного правопорушення ОСОБА_2 не мав, про обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, передбачені ч. 1п. 1 ст. 25 ЗУ «Про запобігання корупції» його ніхто не повідомляв, як і не ознайомлював його з посадовою інструкцією, тож йому не відомі його функціональні обов’язки. Заслухавши прокурора, правопорушника, дослідивши матеріали справи, суд дійшов висновку, що в діях ОСОБА_2 є склад адміністративного

правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП. Обираючи стягнення, передбачене ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, судом було враховано те, що ОСОБА_2 вперше притягається до відповідальності за корупційне правопорушення, вину не визнає, тож відносно нього необхідно обрати міру покарання в межах санкції ч. 1 ст. 172-4 КУпАП у виді штрафу, конфіскації отриманого доходу від підприємницької діяльності та застосування ст. 30 КУпАП про позбавлення права обіймати певні посади строком на 1 рік. Суд постановив визнати ОСОБА_2 винним у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172-4 КУпАП, і накласти стягнення за ч. 1 ст. 172-4 КУпАП у виді штрафу в сумі 5100,00 (п'ять тисяч сто) гривень з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності в сумі 7090,00 (сім тисяч дев'яносто) гривень на користь держави та з позбавленням права обіймати посаду лісника обходу строком на 1 рік4.

Такі випадки не є поодинокими. 03 березня 2017 р. суддя апеляційного суду Дніпропетровської області, розглянувши у відкритому судовому засіданні апеляційну скаргу на постанову судді Бабушкінського районного суду м. Дніпропетровська від 27 січня 2017 року у справі про адміністративне правопорушення, якою ОСОБА_3, працюючий інспектором роти № 7 батальйону № 2 Управління патрульної поліції у м. Дніпро ДПП НП України визнаний винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-4 КУпАП, на нього накладено адміністративне стягнення у виді штрафу в дохід держави в сумі 5100 грн. з конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності, а також він позбавлений права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, строком на 6 місяців. За обставин, зазначених в оскаржуваній постанові, ОСОБА_2, проходячи службу, був одноособовим засновником ТОВ «ТК Груп» та з 20.10.2015 р. виконуючим обов'язки керівника без нарахування заробітної плати, підписантом з

[4] URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/66946580

16.03.2012 р., чим скоїв адміністративне правопорушення, передбачене ч. 2 ст. 172-4 КУпАП.

Заслухавши доводи ОСОБА_2, думку прокурора, вивчивши матеріали справи, перевіривши законність та обґрунтованість постанови суду в межах апеляційної скарги, суд визнав необхідним оскаржувану постанову залишити без змін. Що стосується виду та розміру стягнення, то при його обранні судом першої інстанції врахований характер вчиненого правопорушення, особу ОСОБА_2, який має постійне місце проживання та роботи, до адміністративної відповідальності не притягався, ступінь його вини та обставини, які пом'якшують його відповідальність, матеріальний стан, правильно наклав адміністративне стягнення у виді штрафу в розмірі 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією отриманого доходу від такої діяльності. Окрім того, з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого ОСОБА_2, на підставі ч. 5 ст. 30 КУпАП суд правильно дійшов висновку про необхідність позбавлення правопорушника права обіймати посади, пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування строком на шість місяців. Неправильного застосування норм матеріального права або порушень норм процесуального права, які були б підставою для скасування постанови судді, апеляційним переглядом не встановлено, у зв'язку з чим апеляційну скаргу залишено без задоволення, а постанову судді першої інстанції – без змін5.

Конституційний суд у Рішенні від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві; верховенство права вимагає від держави його втілення в правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема в закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Із конституційних принципів рівності й справедливості витікає вимога визначеності, ясності й недвозначності правової норми,

[5] URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/65649269

оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі (абзац другий підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року № 5-рп/2005).

Одним з елементів верховенства права є принцип правової визначеності, у якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлюваних такими обмеженнями; обмеження будь-якого права повинне базуватися на критеріях, які дадуть змогу особі відокремлювати правомірну поведінку від протиправної, передбачати юридичні наслідки своєї поведінки (абзац третій підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року № 17-рп/2010).

Як зазначено в п. 44 Доповіді «Верховенство права», схваленої Європейською Комісією «За демократію через право» (Венеціанською Комісією) на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року), принцип правової визначеності є ключовим у питанні довіри до судової системи і верховенства права; для досягнення цієї довіри держава повинна складати тексти законів так, щоб вони були доступними; держава також зобов’язана дотримуватися та застосовувати у прогнозований і послідовний спосіб ті закони, які вона ввела в дію; прогнозованість означає, що закон повинен, коли це можливо, бути оприлюдненим до його виконання і бути передбачуваним у тому, що стосується його наслідків: він має бути сформульований достатньо точно для того, щоб людина могла регулювати свою поведінку [310].

З урахуванням цього вважаємо, що при встановлені неконкретних положень для визначення підстав застосування позбавлення права обіймати посади ч. 5 ст. 30 КУпАП був недотриманий принцип правової визначеності,

який вимагає чіткості, зрозумілості й однозначності формулювання правових норм, зокрема їх передбачуваності для громадян.

Підводячи підсумок викладеному, зазначимо, що сучасна система адміністративної відповідальності за невжиття заходів щодо конфлікту інтересів не повною мірою охоплює діяння, пов'язані з конфліктом інтересів. Саме тому пропонуємо закріпити адміністративну відповідальність за: корупційний лобізм; корупційний протекціонізм; непотизм (кумівство, заступництво родичам); корупцію за кордоном при укладанні зовнішньоекономічних контрактів; таємні внески на політичні цілі; перехід державних і посадових осіб (відразу після відставки) на посади президентів підгодованих банків і корпорацій [311]. Передбачити такі види санкцій: заборона протягом п'яти років брати участь у будь-яких виборах України (до парламенту; на посаду Президента України; виборах представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад); виборах сільських, селищних, міських голів тощо); заборона займати протягом п'яти років державні та представницькі посади.

До посадових осіб юридичних осіб публічного права за неповідомлення про конфлікт інтересів також застосовується дисциплінарна відповідальність. Відповідно до Закону України «Про державну службу» вона застосовується до державних службовців за: порушення правил етичної поведінки державних службовців; за дії, що шкодять авторитету державної служби; за перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення; за невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб; неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення [168].

Як бачимо, законом конкретно визначає можливість застосування дисциплінарної відповідальності за проступки, пов’язані з конфліктом інтересів. Однак державний службовець не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минуло шість місяців із дня, коли керівник державної служби дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності державного службовця чи перебування його у відпустці, або якщо минув один рік після його вчинення [168].

Слід зазначити, що дисциплінарна відповідальність є видом юридичної відповідальності. Теорія права має багато визначень змісту дисциплінарної відповідальності. Наприклад, В. В. Середа пропонує таке визначення даного поняття: «Це один із видів юридичної відповідальності, що полягає в обов’язку працівника відповідати перед керівним суб’єктом або уповноваженим органом за скоєний ним дисциплінарний проступок, сутність якого полягає у невиконанні або в неналежному виконанні працівником покладених на нього трудових чи службових обов’язків, і зазнати дисциплінарних стягнень, передбачених законодавством України [ 312 , с. 127].

М. С. Кельман та О. Г. Мурашин розглядають її як «різновид ретроспективної юридичної відповідальності особи за порушення норм права, що регулюють відповідну дисципліну, а також застосування до порушника дисциплінарних стягнень» [313, с. 193].

А. М. Медведєв, досліджуючи особливості дисциплінарної відповідальності осіб рядового та начальницького складу ОВС України, визначає, що це різновид юридичної відповідальності, який застосовується відповідно до спеціальних статутів і положень; характеризується спеціальним суб’єктом дисциплінарного проступку; відзначається особливим характером дисциплінарного проступку; передбачає застосування спеціальних видів дисциплінарних стягнень; має особливий порядок накладення та оскарження дисциплінарних стягнень [314, с. 15].

Т. О. Коломоєць вважає, що дисциплінарна відповідальність державних службовців настає за порушення ними обов'язку додержуватись дисципліни праці, правил внутрішнього розпорядку органу державної влади, а також за невиконання чи неналежне виконання ними службових обов'язків [315, с. 96].

На думку С. Г. Стеценка, дисциплінарна відповідальність державного службовця – це застосування до особи, яка допустила порушення службової дисципліни, певних дисциплінарних стягнень [316, с. 164].

Неможливо у зв'язку з цим оминути увагою позитивну дисциплінарну відповідальність. Так, Є. Я. Оспіщев вважає, що в дисциплінарній відповідальності, як ні в якій іншій, виявляються позитивні аспекти юридичної відповідальності. Традиційне потрактування її в так званому «негативному аспекті», нині дещо застаріле і не відображає усієї повноти змісту й важливості категорії трудового права. У нормативно-правових актах, які регулюють питання дисциплінарної відповідальності, закріплені положення, що регламентують порядок притягнення до такого виду відповідальності у вигляді стягнень, і порядок застосування заохочень за сумлінну службу [317, с. 14].

В. С. Венедиктов у дослідженні «Теоретичні проблеми юридичної відповідальності у трудовому праві» розглядає та обґрунтовує наявність перспективного (позитивного) і ретроспективного (негативного) аспекту юридичної відповідальності [318, с. 81].

Не погоджується з такою позицією Л. О. Сироватська, яка в підручнику «Трудове право» зазначає, що в дисциплінарній відповідальності співробітників не може існувати позитивного аспекту з тієї причини, що в трудовому праві, на відміну від інших галузей, обов'язок виконувати всі службові (трудові) обов'язки (і норми права, що їх закріплюють) сформульований, як обов'язок дотримуватися трудової дисципліни [319, с. 135–136].

На нашу думку, говорити про зміст дисциплінарної відповідальності необхідно відповідно до змісту загального поняття відповідальності, під якою розуміється об'єктивно-історичний характер взаємин між особистістю і суспільством, особистістю і соціальною групою, які сформувалися в ході задоволення взаємних вимог [320].

Відповідальність, – як вважали О. Іоффе і М. Шаргородський, – повинна виражатись у певних негативних наслідках для правопорушника порівняно з тим станом, у якому він перебував до скоєння правопорушення[321, с. 318].

Термін «відповідальність» було введено в науковий обіг А. Бейном у книзі «Емоції і воля» (1865 р.). Її пов'язують з питанням караності, оскільки будь-яке питання, що виникає при обговоренні цього терміна, є питанням обвинувачення, засудження і покарання. Дж. Ст. Мілль (XIX ст.) так само, як і А.Бейн, пов'язує відповідальність з покаранням [322].

Залежно від сфери діяльності розрізняють політичну, юридичну, соціальну відповідальність, а залежно від суб'єкта – ін.дивідуальну та колективну. *Юридична відповідальність* – це обов'язок правопорушника нести покарання, зазнавати санкцій, що передбачені правовими норами і застосовуються компетентними органами за вчинення ним протиправного діяння [323, с. 407]. Юридична відповідальність завжди реалізується через конкретні правовідносини, змістом яких є обов'язок правопорушника давати звіт про свої неправомірні вчинки, та відповідне право, правомочність іншого суб'єкта вимагати цього звіту, примушувати до реалізації обов'язку [324, с. 57]. Тож, дисциплінарна відповідальність несе карально-виховну функцію щодо скоєного протиправного дисциплінарного проступку.

Різновиди дисциплінарної відповідальності:

– дисциплінарна відповідальність працівників цивільних організацій: 1) відповідальність працівників (відповідно до правил внутрішнього розпорядку; відповідно до спеціальних статутів та положень про дисципліну; працівників громадських організацій); 2) відповідальність

слухачів (школярів, інтернатів, слухачів вищих навчальних закладів різного рівня акредитації);

– дисциплінарна відповідальність працівників, які виконують державні функції (службовців Збройних Сил України, Національної Поліції України, прокуратури, Служби безпеки України, суддів та інших);

– дисциплінарна відповідальність осіб, що перебувають в установах зі спеціальним режимом утримання (неповнолітніх, які знаходяться в спеціальних виховних установах; осіб, які відбувають відповідні види кримінальних покарань; осіб, які перебувають у приймальниках-розподільниках для неповнолітніх та дорослих) [325, с. 29].

Дисциплінарна відповідальність може бути *загальною* та *спеціальною*. Цей поділ обумовлений такими підставами: 1) членство особи певному колективі; 2) належність громадянина до певної організації; 3) характером функцій, виконуваних особою в цій організації.

Особливо регламентується відповідальність тих працівників, діяльність яких становить основний зміст певної організації, – суддів прокурорів, слідчих прокуратури та ін. (на відміну від осіб, які виконують у тій самій організації допоміжні функції). Ці чинники обумовлюють (стосовно різних суб'єктів) підстави відповідальності, перелік стягнень, ієрархію дисциплінарної влади, процесуальні форми і, відповідно, визначають диференціацію дисциплінарної відповідальності [326, с. 28–29].

*Спеціальна дисциплінарна відповідальність* передбачена тільки для конкретно визначених категорій працівників на підставі статутів та положень про дисципліну і спеціальних нормативних актів [327, с. 234].

Спеціальна дисциплінарна відповідальність відрізняється від інших видів дисциплінарної відповідальності за такими критеріями:

– залежно від кола осіб, що підпадають під дію відповідних норм;

– залежно від заходів дисциплінарного стягнення, що можуть бути накладені;

– залежно від кола осіб й органів, що наділені дисциплінарною

владою;

– залежно від установленого порядку оскарження дисциплінарних стягнень;

– залежно від нормативно-правового регулювання [328, с. 68].

Дисциплінарна відповідальність за правопорушення, пов’язані з конфліктом інтересів, є спеціальною, оскільки вона характеризується спеціальним суб’єктом дисциплінарного проступку (особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), особливим характером дисциплінарного проступку (правопорушення, пов’язані з корупцією, а саме конфлікт інтересів), спеціальними видами дисциплінарних стягнень, особливим порядком накладення та оскарження дисциплінарного стягнення.

Отже, ***дисциплінарна відповідальність за правопорушення, пов’язані з конфліктом інтересів*** – це спеціальний вид дисциплінарної відповідальності, спрямований на покарання особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, за порушення норм закону «Про запобігання корупції» для задоволення приватного інтересу в межах службової діяльності, який може вплинути на прийняття рішення на публічній службі, що виражається в дисциплінарних стягненнях, види та підстави застосування яких передбачено спеціальними нормативно-правовими актами.

За порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів дисциплінарна відповідальність передбачена за:

– неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів (може застосовуватися залежно від конкретних обставин вчинення проступку та ступені вини особи);

– неповідомлення про реальний конфлікт інтересів та/або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів за умови, що судом на особу не накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов’язаною з

виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності (застосовується обов'язково) (ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції») [235].

Слід зазначити, що дисциплінарний примус є позасудовим, для нього характерне широке використання морально-правових санкцій, він здійснюється суб'єктами дисциплінарної влади. Якщо засоби цивільно-правового примусу можуть застосовуватись як до індивідуальних, так і до колективних суб'єктів права, то засоби дисциплінарного примусу застосовуються тільки до фізичних осіб, які не тільки персоніфіковані, але й індивідуалізовані. В його рамках існує багато санкцій та процедур, розрахованих на визначену групу осіб [329, с. 348–349].

З метою визначення ступеня вини, характеру й тяжкості вчиненого дисциплінарного проступку утворюється дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (ст. 69 Закону України «Про державну службу») [168]. Склад дисциплінарної комісії затверджується наказом керівника державної служби. До нього має входити щонайменше одна особа, яка має юридичну освіту не нижче другого (магістерського) рівня та досвід роботи за фахом, а також представник служби управління персоналом, які є працівниками органу, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія. До роботи дисциплінарної комісії за її рішенням можуть залучатися відповідні експерти (фахівці) [330].

У разі якщо один із членів дисциплінарної комісії прямо підпорядкований особі, стосовно якої відкрито або здійснюється дисциплінарне провадження, такий член дисциплінарної комісії не повинен брати участі в прийнятті рішення [330].

Дисциплінарне стягнення має відповідати ступеню тяжкості вчиненого проступку та вини особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Воно може бути накладено тільки в разі встановлення факту вчинення дисциплінарного проступку зазначеною особою.

В окремих випадках урегулювання відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, при виявлені у них конфлікту інтересів, викликає зауваження. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією, передбачена Кодексом України про адміністративну відповідальність. Водночас наслідки притягнення до такої відповідальності різняться залежно від виду публічної служби. Найчастіше в національному законодавстві така обставина визначається як підстава для припинення публічної служби. Так, відповідно до ст. 51 Закону України «Про прокуратуру» прокурор звільняється з посади у разі набрання законної сили судового рішення про його притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією [331]. Контракт припиняється (розривається), а особи начальницького складу звільняються із служби цивільного захисту також у зв'язку з набранням законної сили судовим рішенням, відповідно до якого особу притягнуто до відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією (ч. 3 ст. 106 Кодексу цивільного захисту) [ 332 ]. Повноваження Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань і заступника Директора Державного бюро розслідувань припиняються в разі притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією. Посадові особи Державної прикордонної служби України (крім військовослужбовців), яких притягнуто до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, звільняються з роботи в триденний строк з дня одержання органом Державної прикордонної служби України копії відповідного судового рішення. Військовослужбовці Державної прикордонної служби України, яких притягнуто до відповідальності за вчинення такого правопорушення, підлягають звільненню зі служби [333].

Проте законами передбачені й інші правила. Відповідно до п. 3 ст. 84 Закону України «Про державну службу» підставами для припинення

державної служби у зв’язку із втратою права на державну службу або його обмеженням є набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов’язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування [168].

Стосовно осіб, які для цілей Закону «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (посадові особи юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги, представники громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації, інші особи, які входять до складу конкурсних та дисциплінарних комісій), як правило, додаткових наслідків у вигляді обов’язкового звільнення з роботи непередбачено [235].

Як бачимо, законодавець по-різному визначає наслідки притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, пов’язані з корупцією. Пропонуємо свій варіант вирішення проблеми такого регулювання. Адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією, що містяться у гл. 13-А КУпАП, відповідно до їхнього складу можна поділити на дві групи:

а) адміністративні правопорушення, пов’язані з виконанням службових обов’язків (ст. 172-5 – порушення обмежень щодо одержання подарунків (у зв’язку із здійсненням такими особами діяльності, пов’язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи), ст. 172-7 – неповідомлення про реальний конфлікт та дія в умовах реального конфлікту інтересів; ст. 172-8 – незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв’язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень);

б) адміністративні правопорушення, безпосередньо не пов’язані з виконанням службових обов’язків (ст. 172-5 – прийняття подарунків, що не

відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність (понад дозволену їх вартість), ст. 172-4 – порушення вимог сумісництва, ст. 172-6 – порушення вимог фінансового контролю та ін.).

Тож, вважаємо, що припинення публічної служби як наслідок притягнення до адміністративної відповідальності має наставати лише у випадках вчинення правопорушень, пов’язаних із виконанням службових обов’язків, в інших випадках звільнення має бути наслідком вчинення правопорушення особою, на яку протягом року було накладено адміністративне стягнення, повторного порушення.

### 4.3. Провадження у справах про адміністративні правопорушення, пов’язані із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Провадження є структурним елементом юридичного процесу, зміст якого полягає в тому, що це урегульований процесуальними нормами порядок діяльності компетентних державних органів, що виражається в системі їхніх процесуальних дій з підготовки, прийняття і документування юридичних рішень загального та індивідуального характеру. При цьому відповідно до процедурно-процесуальних норм застосовуються норми матеріального права, вирішення індивідуально-конкретних справ, їх розгляд фіксується в правових документах [334, с. 326].

Юридичний процес не можна ототожнювати з матеріальною процедурою, хоч їх і поєднує те, що вони є формами руху (зміни) правової матерії. Звичайне здійснення регулятивних норм не є процесом. Тільки особливий спосіб зв’язку з матеріальними регулятивними правовідносинами дає змогу виокремитися процесуальним нормам і відносинам у юридичний процес. Так, державний орган, як правило, реалізує свою компетенцію в рамках матеріально-правової процедури. Лише за наявності спору в правовому змісті та зверненні з адміністративним позовом щодо дій державних виконавців до державного органу, який уповноважений

вирішувати адміністративні спори, настає розгляд справи, здійснюється юридичний (адміністративний) процес [334, с. 327].

Тож, *адміністративний процес* – це регламентована законом діяльність щодо вирішення спорів, які виникають між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають у відносинах службового підпорядкування між собою, а також щодо застосування заходів адміністративної відповідальності [ 335 , с.с. 13, 16]. Підвидом адміністративного процесу є адміністративно-деліктний процес.

Предметом *адміністративно-деліктного процесу* є матеріально-правові відносини, які виникають для вжиття заходів відповідальності за скоєні проступки, а також юрисдикційна діяльність суб'єктів, урегульована процесуальними нормами. Основу адміністративно-деліктного процесу становлять групи норм, що виникають при здійсненні різних проваджень примусового характеру, регулюють більш вузькі, відокремлені групи суспільних відносин (наприклад, порядок застосування заходів адміністративного впливу; порядок застосування адміністративних стягнень; порядок застосування дисциплінарних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень; застосування заходів адміністративного характеру до юридичних осіб) [336, с. 173].

О. В. Кузьменко зазначає, що при дослідженні традиційних різновидів процесу в усіх них виявляються ознаки спеціалізації діяльності їх учасників, які (ознаки) закріплені законодавчо, процесуальні дії, що згруповані за відповідними критеріями та утворюють групи дій, які називаються провадженнями [337, с. 24].

Провадження – це складне правове утворення, що являє собою комплекс взаємозалежних і взаємообумовлених процесуальних дій, які: а) утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, що відрізняються предметною характеристикою і взаємозв'язком з відповідними матеріальними правовідносинами; б) потребують встановлення, доведення, а також обґрунтування всіх обставин і фактичних даних у юридичній справі,

що розглядається; в) обумовлюють необхідність закріплення, офіційного оформлення отриманих процесуальних результатів у відповідних актах – документах [338, с. 11; 339, с. 8].

Адміністративний процес, як вид юридичного процесу, складається з адміністративних проваджень, які об'єднують послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [340, с. 130],

Адміністративне провадження – це, по-перше, нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій з вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета; по-друге, адміністративна процесуальна діяльність (сукупність процесуальних дій) компетентного суб'єкта, що здійснюється в межах конкретної адміністративної справи для її вирішення [341].

Ознаками адміністративного провадження є: а) нормативне врегулювання процесуальних дій; б) наявність конкретної індивідуальної справи; в) спільність предмета правового регулювання в кожному конкретному провадженні; г) наявність не пов'язаного зі службовим підпорядкуванням уповноваженого суб'єкта вирішення справи; г) об'єктивізація дій у межах конкретної індивідуальної справи; д) прийняття відповідного рішення (акту) і звернення його до виконання [341].

Система публічного адміністрування реалізується через систему адміністративних проваджень:

– провадження у справах про адміністративні проступки;

– провадження щодо застосування адміністративно-поновлювальних заходів;

– дисциплінарне провадження;

– провадження щодо встановлення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі;

– юридичні (процесуальні) процедури щодо застосування заходів адміністративного припинення;

– юридичні процедури щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів [342, с. 115; 149].

А. Т. Комзюк пропонує включати до адміністративного провадження оформлення матеріалів про адміністративні проступки, розгляд і вирішення справ про них, у тому числі й застосування адміністративних стягнень, перегляд постанов по справах унаслідок оскарження або опротестування, а також їх виконання [343, с. 210].

На нашу думку, в системі адміністративного процесу доречно виокремлювати: *сервісні провадження; управлінські провадження; провадження адміністративного судочинства; адміністративно-деліктні провадження.*

Порядок розгляду справ, про адміністративні правопорушення, пов'язані із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, розглядаються в межах адміністративно-деліктних проваджень.

Ознаки цього виду проваджень:

– це особливий вид процесуальної діяльності, врегульованої нормами адміністративно-процесуального права;

– наявний особливий суб'єкт, тобто уповноважені органи та їх посадові та службові особи;

– метою діяльності є притягнення до адміністративної відповідальності осіб;

– наявність вчиненого адміністративного проступку [344, с. 328].

***Адміністративні провадження, пов'язані із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів,*** – це специфічні упорядковані послідовні дії уповноважених суб'єктів щодо виявлення порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів) та забезпечення притягнення осіб, які їх допустили, до адміністративної відповідальності у процесі

адміністративного розслідування справи, розгляду і прийняття постанови у справі, її можливого оскарження, а також забезпечення виконання постанови.

Адміністративні провадження, пов'язані з порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, здійснюються у відповідній послідовності як низка взаємопов'язаних процесуальних дій, спрямованих на реалізацію норм матеріального права щодо адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення [ 345 , с. 448]. В таких продовжуваних діях в науці адміністративного права відповідно до їхнього характеру, спрямованості, завдань, осіб, які їх здійснюють, процесуальних рішень та їхнього процесуального оформлення прийнято виділяти відповідні стадії [346, с. 544].

Д. М. Бахрах під стадією розуміє порівняно самостійну частину провадження, яка, крім його загальних завдань, має притаманні тільки їй завдання, документи й інші особливості [347, с. 324].

Ю. А. Ведєрніков, В. К. Шкарупа [348, с. 169] визначають, що стадією є порівняно самостійна частина провадження, яка поряд з його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання та особливості [349, с. 301].

Вищеперераховані позиції майже не відрізняються одна від іншої, але не враховують ознаку змінюваності: одна стадія змінює іншу. Існує лише одна факультативна стадія – оскарження прийнятого рішення. Вона може бути присутня в провадженні за рішенням сторони.

Стадії проваджень нормативно зафіксовані в чинних у певній сфері правилах [304, с. 331].

Отже, *стадія* – це відносно уособлена, відділена часом та логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та вирішення відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється у процесуальних актах [350, с. 192].

Стадії відображають процедуру провадження, окремі дії або операції, які здійснюються в процесі реалізації адміністративно-правових норм [351, с. 333].

Умовно виділяють такі стадії адміністративно-деліктного провадження:

– вирішення питання про відкриття адміністративної справи;
– з'ясування фактичних обставин справи;
– розгляд справи й винесення рішення у справі;
– перегляд рішення у справі;
– виконання прийнятого рішення у справі [352].

***Стадії адміністративного провадження, пов'язаного із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів,*** – це послідовні, процесуальні фази, що змінюють одна одну, характеризуються відповідними діями та етапами, мають на меті повний, всебічний розгляд справи та винесення об'єктивного рішення по притягненню особи до адміністративної відповідальності у разі виявлення в неї реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Можна виділити такі стадії провадження, пов'язаного із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів:

**І. Початок справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.**

Складається з таких етапів:

– інформування про реальний конфлікт інтересу або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
– порушення справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
– реєстрація матеріалів по справі про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

**ІІ. Розслідування справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.**

Складається з таких етапів:

– фіксація реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– з’ясування причин і обставин реального конфлікту інтересів чи вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– виявлення винних щодо реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– процесуальне оформлення справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– направлення матеріалів справи про реальний конфлікт інтересів чи вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів за підвідомчістю;

– підготовка до розгляду та слухання справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

**ІІІ. Розгляд справи та прийняття рішення по справі про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та винесення постанови.**

Складається з таких етапів:

– розгляд зібраних матеріалів про обставини справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– прийняття рішення щодо матеріалів про обставини справи про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

– прийняття постанови по суті справи;

– доведення змісту цієї постанови до відома правопорушника.

**IV. Виконання рішення про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та реалізація постанови.**

– звернення постанови до виконання;

– безпосереднє виконання постанови щодо притягнення до відповідальності порушника.

Факультативною стадією є перегляд справи у зв'язку з оскарженням постанови по справі про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. На розсуд суб'єкта провадження вона може бути відсутня. Відповідно до результату перегляду рішення чи постанови наслідком може бути:

– відміна постанови;

– зміна постанови;

– залишення постанови в силі.

*Специфічними ознаками* провадження, пов'язаного із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є: розмежування компетенції по складанню протоколів про адміністративні правопорушення між НАЗК та Національною поліцією, скорочені строки направлення протоколу до суду, можливість відсторонення особи, щодо якої складено протокол, від виконання службових повноважень, можливість зупинення строку розгляду справи та інші. Розглянемо їх більш детально.

Основним процесуальним документом цього провадження є протокол про адміністративне правопорушення. Законодавством не передбачено, протягом якого строку після виявлення правопорушення, пов'язаного із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, уповноважений суб'єкт повинен скласти відповідний протокол. Враховуючи вимоги частини третьої ст. 38 КУпАП щодо строків накладення адміністративного стягнення за вчинення правопорушення (шість місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення), такий протокол має бути складений невідкладно після встановлення достатніх даних, що вказують на вчинення особою адміністративного корупційного

правопорушення. Невиправдане зволікання чи навмисне затягування при складанні протоколу може призвести до ухилення правопорушника від відповідальності або неможливості накладення адміністративного стягнення у зв'язку із закінченням передбачених законом строків (п. 7 ст. 247 КУпАП) [353, с. 34].

Протокол про адміністративне правопорушення, пов'язане з корупцією, складається уповноваженою на те посадовою особою, зокрема представником Національної поліції України (за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище) та Національного агентства з питань запобігання корупції (п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП).

Після виявлення реального конфлікту інтересу або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів порушується адміністративна справа, яка передбачає розслідування по справі. На стадії розслідування передусім слід упевнитись у відсутності повноважень у керівника державного органу, підприємства, установи, організації самостійно врегульовувати конфлікт інтересів. Так, ч. 3 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу [235]. Ст. 29 цього ж Закону визначено заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів. У ст.ст. 28, 30–34 визначено, що відповідні заходи можуть бути застосовані на підставі рішення керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, у випадках, якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру та за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації. Національне агентство у випадку

одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального або потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів [235, ст. ст. 28, 29].

Таким чином, на нашу думку, необхідно передбачити можливість врегулювання конфлікту інтересів самостійно керівником органу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації або повідомлення компетентних суб'єктів щодо необхідності врегулювання конфлікту інтересів. Саме тому, пропонуємо доповнити Закон України «Про запобігання корупції» приписом такого змісту: *«Керівник органу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації або без повідомлення компетентних суб'єктів має право самостійно розглянути питання щодо врегулювання конфлікту інтересів».*

Актуальною проблемою, пов'язаною з удосконаленням механізму адміністративного провадження у справах про корупційні правопорушення є порядок збирання уповноваженими суб'єктами відповідних доказів, який чинним КУпАП практично не врегульований. У ст. 251 КУпАП визначено джерела доказів, до яких належать: протокол про адміністративне корупційне правопорушення, пояснення особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновок експерта, речові докази, показання технічних приладів та засобів, що мають функції фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про вилучення речей і документів, а також інші документи. На нашу думку, в КУпАП також слід визначити порядок призначення експертизи, порядок визнання певних предметів речовими доказами, критерії визначення належності, допустимості та достатності доказів у справі [353, с. 35].

Окрім того, в національному корупційному законодавстві відсутні положення, що визначають адміністративну відповідальність за порушення строків, а також форми врегулювання конфліктів інтересів.

Ст. 28 визначено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів [235]. Проте ні в Законі України «Про запобігання корупції», ні в Кодексі України про адміністративні правопорушення не міститься норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення зазначених строків. Саме тому пропонуємо ст. 172-7 КУпАП доповнити п. 3 такого змісту: *«Порушення строків щодо врегулювання конфлікту інтересів безпосереднім керівником органу тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»*.

Не можна оминути питання щодо форми повідомлення про конфлікт інтересів (усної чи письмової) відповідного суб'єкта, яке на сьогодні не врегульовано законодавством, хоча є суттєвим моментом при розгляді справи про адміністративні правопорушення.

Розділ 5 Закону України «Про запобігання корупції» регламентує порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, у тому числі встановлює обов'язки як суб'єкта-декларанта, так і посадових осіб органу, підприємства, установи та організації щодо необхідності запобігання та врегулюванню конфлікту інтересів шляхом відповідного повідомлення, але форми повідомлення такої інформації не визначені [235].

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» під *зверненнями громадян* слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Звернення може бути усним чи письмовим. Застосування електронного цифрового підпису при

надсиланні електронного звернення не вимагається [354, ст. 5]. Таким чином, *повідомлення про конфлікт інтересів можуть мати як усну, так і письмову форму. Вибір її залежить від виду конфлікту та способу його врегулювання.*

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 247 КпАП зазначено, що провадження в справі про адміністративне правопорушення, пов'язане з запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів, не може бути розпочато, а розпочате підлягає закриттю за відсутністю події і складу адміністративного правопорушення. Протокол про притягнення до адміністративної відповідальності за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів має відповідати встановленим законодавством вимогам, містити: дату і місце складання протоколу; прізвище, ім'я, по батькові та посаду особи, що склала протокол; відомості про особу порушника, який вчинив чи прийняв рішення в умовах реального конфлікту інтересів чи не повідомив про реальний конфлікт інтересів; місце, час і суть вчиненого правопорушення; нормативні акти, що передбачають відповідальність за правопорушення про неповідомлення про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; прізвище та адреси свідків і потерпілих; пояснення порушника.

Згідно зі ст. 21 Закону України «Про запобігання корупції» відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, вносяться до Єдиного державного реєстру таких осіб. Порядок функціонування цього Реєстру передбачає внесення до нього реєстраційного номера облікової картки платника податків особи, яку притягнуто до відповідальності за вчинення корупційного правопорушення. За цим номером відбувається пошук в Реєстрі, він також включається у витяг з Реєстру. Зазначені вимоги закріплені в п.п. 2.6, 3.4, 3.5 Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення [355].

Отже, в протоколі про адміністративне правопорушення, пов’язане із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, та в постанові про накладення адміністративного стягнення має зазначатись реєстраційний номер облікової картки платника податків. Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ своїм листом також звернув увагу суддів місцевих та апеляційних судів України на необхідність включити до судових рішень реєстраційний номер облікової картки платника податків особи у справах про адміністративні корупційні правопорушення [356].

Ст. 257 КУпАП встановлено, що особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення – про неповідомлення про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, одночасно з надсиланням його до суду надсилає органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, де працює особа, яка притягається до відповідальності, повідомлення про складення протоколу для розгляду питання щодо можливого відсторонення такої особи від виконання службових повноважень із зазначенням характеру вчиненого правопорушення та норми закону, яку порушено [234]. У разі участі у справі про адміністративне правопорушення викривача одночасно з надісланням протоколу до суду особа, яка склала протокол про вчинення адміністративного правопорушення, про неповідомлення про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, надсилає інформацію про особу викривача до Національного агентства з питань запобігання корупції [234].

У разі, коли протокол складено не уповноваженою на те особою або без додержання вимог, установлених ст. 256 КУпАП, суддя зобов’язаний своєю постановою повернути протокол відповідному правоохоронному органу (спеціально уповноваженому суб’єкту протидії корупції, який склав протокол) для належного оформлення. При цьому постанова про

направлення протоколу про адміністративне правопорушення, пов’язане з корупцією, для належного оформлення (усунення недоліків) не підлягає апеляційному оскарженню [281].

Протокол про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів разом з іншими матеріалами у триденний строк з моменту його складення надсилається до місцевого загального суду за місцем вчинення такого правопорушення, оскільки справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 72-7 КУпАП мають право розглядати районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді) [234].

При розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП, присутність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є обов’язковою.

Вищим спеціалізованим судом України зауважено, що відповідно до п. 7 ст. 247 КУпАП провадження у справі про адміністративне правопорушення підлягає закриттю, якщо на початок розгляду справи закінчився строк, встановлений ст. 38 КУпАП. Водночас сам строк розгляду справи про адміністративне правопорушення та його закінчення не обмежені ст. 38 КУпАП, а передбачені ст. 277 КУпАП, що є гарантією всебічного, об’єктивного і повного з’ясування всіх обставин, які мають значення для вирішення справи. Якщо на момент розгляду справи в суді закінчився строк притягнення особи до адміністративної відповідальності, суд в разі заперечення особою своєї вини чи наявності у її діях складу адміністративного правопорушення спочатку в повному обсязі досліджує всі обставини справи, встановлює, чи містить діяння ознаки та склад адміністративного корупційного правопорушення, чи належить особа до суб’єктів цього корупційного правопорушення, чи винна вона в його вчиненні, і лише після цього закриває провадження у справі [281].

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП, розглядаються у п’ятнадцятиденний строк з дня одержання судом

протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Строк розгляду справи може бути зупинений судом у разі якщо особа, стосовно якої складено протокол про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 172-7, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо).

Відповідно до ст. 248 КУпАП справа розглядається на засадах рівності перед законом і органом (посадовою особою), який розглядає справу, всіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мови та інших обставин [234].

Якщо в діях особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, буде встановлено ознаки злочину, суддя повинен винести постанову про закриття провадження у справі про адміністративне правопорушення і передати матеріали прокурору для вирішення питання про притягнення цієї особи до кримінальної відповідальності [281].

Адміністративні стягнення за вчинення правопорушень, передбачених ст. 172-7, може бути накладено протягом трьох місяців з дня його виявлення, але не пізніше двох років з дня його вчинення.

Правом на апеляційне оскарження постанови судді у справі про адміністративне правопорушення, згідно з ч. 2 ст. 294 КУпАП, наділено ряд осіб, до яких належать особа, яку притягнено до адміністративної відповідальності, її законний представник, захисник, потерпілий, його представник. Відповідно до змін до ст. 294 КУпАП (нова редакція першого речення частини другої цієї статті), внесеними Законом України від 16 березня 2017 року № 1952-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб», прокурор може оскаржити відповідну постанову судді лише у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 та ч. 1 ст. 287 КУпАП [234; 281].

При цьому слід зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 287 КУпАП постанова у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена прокурором у випадках, передбачених ч. 5 ст. 7 КУпАП, якою визначено, що прокурор здійснює нагляд за додержанням законів при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення шляхом реалізації повноважень щодо нагляду за додержанням законів при застосуванні заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян. Тобто прокурор може реалізувати своє право на апеляційне оскарження у справах про адміністративні правопорушення у визначених законом випадках виключно на стадії виконання судового рішення. В інших випадках, виходячи зі змісту ч. 2 ст. 294 КУпАП, апеляційна скарга підлягає поверненню прокурору як така, що подана особою, яка не наділена правом апеляційного оскарження [281].

Відповідно до ст. 285 КУпАП постанова суду про накладення адміністративного стягнення за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів у триденний строк з дня набрання нею законної сили направляється відповідному органу державної влади, органу місцевого самоврядування, керівникові підприємства, установи чи організації, державному чи виборному органу, власнику юридичної особи або уповноваженому ним органу для вирішення питання про притягнення особи до дисциплінарної відповідальності, усунення її згідно із законодавством від виконання функцій держави, а також усунення причин та умов, що сприяли вчиненню цього правопорушення [234].

Згідно з ч. 3 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» встановлено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів

приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу [235].

Відповідно до ст. 282 КУпАП суддя, який розглянув справу, має право внести до відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування, громадської організації або посадовій особі пропозиції про вжиття заходів щодо усунення реального конфлікту інтересів та скасування рішень, прийнятих в умовах реального конфлікту інтересів. Про вжиті заходи суддя має бути повідомлений протягом місяця [234]. Проте в чинному законодавстві не передбачено відповідальність за невжиття заходів, необхідних для реалізації внесеної судом пропозиції, що істотно знижує ефективність запобіжної діяльності суду при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [353, с. 37].

**Висновки до четвертого розділу**

Розглянувши особливості відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів ми дійшли таких висновків.

*Проступок, пов'язаний з корупцією,* – це протиправне, суспільно небезпечне діяння, пов'язане з корупцією, що посягає на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування.

*Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів* – це негативна реакція держави, примусове, з дотриманням встановленої Кодексом України про адміністративні правопорушення процесуальної форми, застосування судом за вчинення адміністративного проступку, пов'язаного із порушенням встановлених вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, адміністративних стягнень, які виконані в установленому законом формах та порядку.

*Санкції за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів* – це система заходів відповідальності, передбачена

нормами права, за невжиття дій щодо конфлікту інтересів, що призвело до задоволення приватного інтересу особи у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження.

*Адміністративні стягнення, що накладаються за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів,* – засіб покарання фізичної особи за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів, що застосовується судом з метою її виховання та попередження вчинення нових адміністративних та інших правопорушень.

Стадії адміністративного провадження, пов'язані із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, – це послідовні, процесуальні фази, що змінюють одна одну, характеризуються відповідними діями та етапами, мають на меті повний, всебічний розгляд справи та винесення об'єктивного рішення по притягненню особи до адміністративної відповідальності у разі виявлення в неї реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

*Дисциплінарна відповідальність за правопорушення, пов'язані з конфліктом інтересів,* – це вид дисциплінарної відповідальності, спрямований на покарання особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняних до них осіб, за порушення норм закону «Про запобігання корупції» для задоволення приватного інтересу в межах службової діяльності, який може вплинути на прийняття рішення на публічній службі, що виражається в дисциплінарних стягненнях, види та підстави застосування яких передбачено спеціальними нормативно-правовими актами.

Доведено, що сучасна система адміністративної відповідальності за невжиття заходів щодо конфлікту інтересів не повністю охоплює діяння, пов'язані з конфліктом інтересів, саме тому запропоновано законодавчо закріпити адміністративну відповідальність за: корупційний лобізм;

корупційний протекціонізм; непотизм (кумівство, заступництво родичам); корупцію за кордоном при укладанні зовнішньоекономічних контрактів; таємні внески на політичні цілі; перехід державних і посадових осіб (відразу після відставки) на посади президентів підгодованих банків і корпорацій. При цьому передбачити такі санкції: заборона протягом п'яти років брати участь у будь-яких виборах України (до парламенту; на посаду Президента України; виборах представницьких органів місцевого самоврядування (сільських, селищних, міських, районних у містах, районних, обласних рад); виборах сільських, селищних, міських голів тощо); заборона займати протягом п'яти років державні та представницькі посади.

Сучасним законодавством чітко не визначена відповідальність народних депутатів України за задоволення ними приватного інтересу та інтересу третіх осіб під час виконання ними депутатських повноважень, саме тому запропоновано: 1) прийняти Кодекс поведінки народних депутатів, у якому закріпити принципи діяльності народного депутата, обов'язки щодо реєстрації приватних інтересів та активів, заборонити не голосувати народному депутату в разі присутності його в залі Верховної Ради України; встановити дисциплінарну відповідальність за неповідомлення про потенційний чи реальний конфлікт інтересів та відмову задекларувати відповідні інтереси та активи; 2) запровадити Реєстр приватних інтересів народних депутатів та закріпити відповідального за ведення такого реєстру; 3) виробити дієві механізми протидії лобіюванню інтересів окремих фінансових груп та прийняти Закон України «Про лобізм», у якому обов'язково передбачити систему обліку лобістів.

Через правову неврегульованість юридичної відповідальності Президента України потребує прийняття Закон України «Про Президента України», яким слід запровадити інститут юридичної відповідальності глави держави, який би відповідав конституційному принципу рівності всіх перед законом і судом та визначив правові межі його імунітету.

Аналіз законодавства, яке визначає особливості протидії конфлікту інтересів, виявив недосконаліть наявних норм, тож у роботі запропоновано внести такі зміни та доповнення:

до КУпАП:

– визначити процесуальний порядок відводу та самовідводу судді;

– ст. 172-7 доповнити п. 3: «Порушення строків щодо врегулювання конфлікту інтересів безпосереднім керівником органу тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

до Закону України «Про запобігання корупції»:

– необхідно розмежувати корупційні злочини та пов’язані з корупцією проступки, тобто Розділ IV повинен мати назву «Запобігання корупційним злочинам та пов’язаним з корупцією проступкам»;

– оскільки КУпАП наразі використовує застарілу термінологію, необхідно прийняти новий нормативний акт, який би містив розгорнуте поняття адміністративного проступку;

– до ст. 28 внести зміни такого характеру: «У разі оголошення посадовою особою місцевого самоврядування про існуючий конфлікт інтересів, вона не зобов’язана при подальшому виданні індивідуальних актів управління, спрямованих на виконання відповідного рішення ради, повідомляти про нього»;

доповнити Закон статтею: «Керівник органу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації або без повідомлення компетентних суб’єктів має право самостійно розглянути питання щодо врегулювання конфлікту інтересів»;

до Закону України «Про судоустрій та статус суддів»:

розширити повноваження Ради суддів України щодо можливості надання суддям роз’яснень стосовно наявності/відсутності в їхній діяльності реального або потенційного конфлікту інтересів.

# РОЗДІЛ 5
# УДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

## 5.1. Зарубіжний досвід правового регулювання конфлікту інтересів

Питання конфлікту інтересів гостро стоїть не лише в Україні, але і в інших країнах. В окремих країнах Європейського Союзу воно набуло актуальності набагато раніше, ніж в Україні. Виникнення конфлікту інтересів на державній службі є проблемою всіх країн без винятку, незалежно від рівня їхнього соціально-економічного розвитку. Саме тому компетентні органи вживають заходів щодо запобігання конфлікту інтересів або ж врегулювання його всіма законними способами. Головну роль при цьому відіграють: законодавча база; система компетентних органів, які вживають заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів; дотримання етичних принципів державного службовця щодо недопущення виникнення ситуацій з конфлікту інтересів; дієві каральні санкції; прозорість відображення статистичних результатів вирішення конфліктів інтересів; обов'язок державного службовця та членів його сім'ї подавати декларацію про доходи і звіт про джерела надходження коштів чи майна, яке перевищує офіційно отримані доходи; прозорість процедури притягнення осіб до відповідальності за порушення норм корупційного законодавства в частині конфлікту інтересів.

При обранні країн, досвід яких ми досліджували, ми враховували міжнародні рейтинги щодо індексу сприяння корупції Transparency (який складається на основі опитувань експертів та підприємців, які щорічно проводять Всесвітній банк, американські Freedom House і Global Insight, німецький фонд Bertelsmann, британська Economist Intelligence Unit,

швейцарський Міжнародний інститут розвитку бізнесу та інші [358]) та особливості антикорупційної політики держав.

Так, у 2019 році Україна посіла 126 місце із 180 країн. Поруч з нею в рейтингу Киргизстан, Азербайджан та Джибуті. Україна випереджає Росію, яка зберегла свої позиції (28 балів, 137 місце). Серед сусідів лідирують Польща (58 балів, 41 місце), Чехія (56 балів), Словаччина (50 балів, 59 місце), Білорусь (45 балів та 66 місце) [357]. На першому місці знаходяться Данія і Нова Зеландія: в їхньому активі по 87 балів. На 30-му місці – Іспанія (62 бали), на 35-му – Ізраїль (60 балів). Панама та Перу - на 101-й позиції рейтингу сприйняття корупції (по 36 балів). Останні місця – 179-е і 180-дісталися Південному Судану і Сомалі (12 і 9 балів відповідно) [358].

Тож, ми маємо дослідити досвід правового регулювання конфлікту інтересів передусім тих країн, які посідають перші місця в рейтингу, а також країн сусідів, які майже одночасно з Україною здобули незалежність та змогли посісти вищі від України місця в антикорупційних рейтингах.

18 жовтня 2006 р. Україна ратифікувала положення Конвенції ООН проти корупції, а вже з 1 січня 2010 року як член Угоди взяла на себе зобов'язання щодо боротьби з корупцією та вжиття комплексу заходів з її попередження. Ч. 4 ст. 7 Конвенції визначено, що 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 [359, ст. 7]. Ч. 5 ст. 9 Конвенції визначено, що Україна повинна запроваджувати заходи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, «inter alia», про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів, стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб [359, ч. 5, ст. 9].

Утім, слід зазначити, що Україна як член Конвенції робить кроки щодо імплементації основних принципів боротьби з корупцією в Україні: це і

утворення спеціальних контролюючих органів, і прийняття відповідних нормативно-правових актів у сфері боротьби з корупцією та ін. Однак рівень корупції в Україні, на жаль, залишається високим, що визначає 126 місце України в міжнародних рейтингах сприяння корупції.

Згідно з положеннями Конвенції ООН проти корупції основними принципами, які повинні бути враховані законодавством будь-якої країни в боротьбі з корупцією, є: 1) забезпечення прозорості діяльності публічних органів влади; 2) забезпечення їх підзвітності суспільству; 3) закріплення панування права [360, с. 21].

Широкого використання в зарубіжних країнах набирає принцип винятковості для посадових осіб найвищого рівня, до яких належать і парламентарі, що передбачає окремі правила для цих категорій посад. Наприклад, у Португалії таким особам забороняється займатися будь-якою іншою професійною діяльністю, навіть без винагороди, входити до керівних органів будь-яких комерційних організацій. В Австралії парламентарі мусять здавати письмові заяви з інформацією про приватні інтереси та інтереси найближчих родичів. У Фінляндії посадові особи декларують свої приватні інтереси. В Польщі декларуються активи. У країнах Центральної та Східної Європи, зокрема в Польщі, особливу увагу приділяють конфліктам інтересів. В умовах молодого парламентаризму та недостатньої довіри до інститутів представницької демократії особливо важливо зважати на репутацію парламенту та парламентарів [363, с. 12–13].

Цікавими для України можуть бути інструменти розв’язання ситуацій конфлікту інтересів, які використовуються у США: передача грошових інтересів до сліпих трастів, підвищена прозорість ухвалення рішень, передача повноважень, складення повноважень, обмеження або відмова від особистого інтересу, відмова від подарунків. Рівень розкриття приватних інтересів серед депутатів парламентів є достатньо високим, на відміну від, наприклад, суддівської гілки [363, с. 12–13].

У США кожен випадок конфлікту інтересів або попередження його виникнення розглядається окремо. Це зумовлене намаганням дотримуватись прав та свобод парламентарів як громадян та гарантувати громадам парламентарів гідне представлення інтересів. Конфлікт інтересів в американському парламенті регулюється Комітетом з питань етики Палати представників та Спеціальним комітетом з питань етики Сенату. Обидві палати Конгресу мають власні правила та регламенти, які окреслюють коло питань, пов'язаних з конфліктами інтересів. Жоден федеральний закон, нормативний акт чи правило Палати представників не забороняють члену Палати володіти активами, які можуть суперечити чи впливати на виконання службових обов'язків. Однак у 1978 році Конгрес прийняв Закон про етику в уряді, який передбачав щорічне розкриття інформації про фінансування всіх високопоставлених федеральних посадовців, включаючи всіх членів Палати та деяких працівників Палати. Закон про етику в уряді із внесеними в нього поправками передбачає законодавчу базу для розкриття інформації, яка наразі вимагається від членів Палати (House Ethics Manual, 2008) [363, с. 14–16].

Слід зазначити, що в Україні немає жодного нормативно-правового акта про етику в парламенті. Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» від 11 лютого 2016 р. № 65 та наказом Державного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 05 серпня 2016 року № 158 передбачено, що одним із принципів діяльності державного службовця є доброчесність, яка передбачає недопущення наявності конфлікту між публічними і особистими інтересами [361; 362].

Окрім того, ст. 80 Конституції України визначено, що «народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп», а ст. 126 передбачено, що «без згоди

Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалене ним судове рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку» [164]. Проте в Україні оприлюднені лише поодинокі випадки вчинення зазначеними посадовими особами корупційних правопорушень та відсутні рішення про притягнення їх до кримінальної відповідальності. При цьому, за статистичними даними, у Верховній Раді України близько 9% депутатів мають явні ознаки конфлікту інтересів.

Положення та правила Палати США (зокрема, правило XXIII «Кодекс офіційної поведінки») обмежують доходи із зовнішніх фінансових джерел і регулюють ділові операції та інвестицій членів Палати. Згідно з ними:

– члени і співробітники Конгресу не можуть використовувати свої офіційні посади для особистої вигоди;

– члени Конгресу не можуть укладати угоди або користуватися вигодами за угодами з США;

– члени та працівники Конгресу не повинні займатися будь-яким бізнесом із федеральним урядом, прямо чи опосередковано, оскільки це суперечить сумлінному виконанню їх обов’язків у Конгресі;

– члени і працівники Конгресу не можуть отримувати будь-яку компенсацію або накопичувати будь-яку компенсацію на власну користь з будь-якого джерела, якщо її надходження відбудуться внаслідок неправомірного впливу на позицію Конгресу;

– члени та працівники Палати не можуть отримувати вигоду за обставин, які можуть бути витлумачені як вплив на виконання своїх урядових обов’язків;

– члени та працівники ніколи не повинні використовувати конфіденційну інформацію, отриману під час виконання урядових обов’язків, для приватної вигоди.

Члени Палати представників повинні щорічно розкривати особисті фінансові інтереси, включаючи інвестиції, доходи та зобов'язання. Палата вимагає публічного розкриття фінансів згідно з правилами від 1968 р., а також законом від 1978 р. Пропозиції про відчуження потенційно суперечливих активів та обов'язкове відлучення членів від голосування були відхилені як недоцільні або необґрунтовані (House Ethics Manual, 2008), оскільки це може негативно вплинути на інтереси громад, які представляє обранець. Кожна ситуація має розглядатися окремо задля визначення, чи існує реальний конфлікт інтересів. Комітет з питань стандартів офіційної поведінки закликає усіх членів «уникати ситуацій, коли навіть можна зробити висновок про неправомірні дії» (Перша сесія Конгресу, 1987). Публічне розкриття активів, фінансових інтересів та інвестицій було визнано більш пріоритетним методом регулювання можливих конфліктів інтересів, аніж відчуження активів чи неголосування. Комітет з питань етики розглядає всі запити та скарги, що надходять, та проводить розслідування в разі необхідності [363, с. 14-16].

Правила Сенату також забороняють отримувати вигоду від перебування на посаді:

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

– сенатор не може здійснювати будь-яку зовнішню діяльність, яка спричиняє конфлікт інтересів (Правило Сенату 37.2.);

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

– сенатор, який звертається з проханням про виділення коштів на певні цілі, повинен надати письмову заяву Голові та старшому члену відповідного комітету про цільове призначення коштів і підтвердити, що ані

сенатор, ані найближчі родичі сенатора не мають фінансових інтересів у виділених коштах (Правило Сенату 44);

– якщо сенатор заробляє більше 25 тис. дол. та працює більше 90 днів на рік, він не може бути пов'язаним із зовнішнім бізнесом з метою надання професійних послуг (наприклад, послуг консультування, медичних, страхових або юридичних послуг) за винагороду, не може використовувати своє ім'я в бізнесі за винагороду, не може виконувати сторонні професійні обов'язки за винагороду під час робочого дня, але може виконувати їх у вільний від роботи час (Правило Сенату 37.5(a)) [363, с. 14–16].

Таким чином, в положеннях Правил Сенату чітко визначені обмеження та заборони, що стосуються діяльності Сенаторів під час виконання ними посадових обов'язків. В них реалізовано принципи законності, верховенства права, прозорості діяльності публічних органів влади, публічності, підзвітності.

Деякі положення щодо конфлікту інтересів передбачають настання кримінальної відповідальності в разі порушення обмежень чи заборон, зокрема:

– членам Конгресу заборонено отримувати винагороду за представлення третьої сторони в питанні, в якому Сполучені Штати мають інтерес або є стороною;

– членам Конгресу навіть без винагороди забороняється представляти третю сторону в питанні, в якому США мають свій інтерес або виступають стороною;

– членам Конгресу забороняється отримувати гонорари за виступи, статті та промови;

– після закінчення повноважень сенаторам забороняється займатися лобістською діяльністю або виступати в Сенаті впродовж двох років [363, с. 14–16].

Питання конфлікту інтересів в американському Конгресі зараз також набуває особливої ваги. Зазвичай його регулювання є реакцією на певні

публічні скандали. Згідно з даними Harvard Business Review, кількість членів Конгресу, які володіють акціями, збільшилась, починаючи з 2001 року, з 20% більш ніж вдвічі (The Growing Confl ict-of-Interest Problem in the U.S. Congress, 2017). Дослідження показують, що члени Палати представників і Сенату генерують аномально високу віддачу від своїх інвестицій. На думку дослідників, це пов'язано з рядом інструментів, доступних парламентарям: від проштовхування або «поховання» законодавчих ініціатив до регулювання контрактів, субсидій і податкових знижок [363, с. 14–16].

У Великобританії норми регулювання конфлікту інтересів майже не змінилися з 1890 р., коли вони вперше були встановлені. Наразі в рамках антикорупційної стратегії у Великобританії реалізується програма утвердження принципів чесності й непідкупності у сфері державної служби. У Британії, так само як і в США, діє Етичний (моральний) кодекс поведінки державних службовців, який передбачає лояльність по відношенню до держави, уникнення конфліктів між офіційними обов'язками і приватними інтересами, утримання від діяльності, що дискредитує громадянську службу, чесність, неупередженість, стриманість щодо політичних питань і суперечок, прагнення до досягнення згоди і компромісу у відносинах з колегами [368, с.202].

У Німеччині діє принцип регулювання конфлікту інтересів на державній службі, заснований на ідеї, що будь-яка особа, яка здійснює громадські функції, повинна інформувати про будь-який особистий інтерес, який навіть приблизно може вплинути на рішення чиновника. У Німеччині, як і у Великобританії, важливо не тільки заздалегідь попередити конфлікт інтересів, але також уникнути навіть видимості (припущення) неправдивості. Державний діяч зобов'язаний уникати будь-якої діяльності, яка могла б призвести до конфлікту інтересів і допустити порушення ним закону [368, с. 202]. Тобто антикорупційна політика держави спрямована переважно не на врегулювання конфлікту інтересів, а на попередження його виникнення.

Французький підхід до врегулювання конфлікту інтересів на державній службі вирізняється найжорсткішими обмеженнями. Кримінальне законодавство Франції містить окрему статтю за злочин, пов'язаний з конфліктом інтересів, яким є «незаконне просування інтересів». Звинувачення за цією статтею може бути висунуто проти будь-якого державного службовця, який почне працювати в компанії, яка була йому підконтрольна останні 5 років служби, тобто за якою посадова особа здійснювався нагляд або контроль. Окрім того, забороняється отримувати прибуток від приватних юридичних осіб, за якими посадова особа зобов'язана забезпечувати нагляд або контроль. Слід зазначити, що законодавство України також встановлює таке обмеження, однак його термін – 1 рік. Аналіз французької системи врегулювання конфлікту інтересів на державній службі показав, що законодавство країни орієнтоване переважно на діяльність державних чиновників після виходу з державної служби. Норми містять санкції, які захищають приватні інтереси на громадських посадах і регулюють працевлаштування після відходу з державної служби в компанії, які потрапляли під контроль під час виконання обов'язків державного службовця [368, с. 202]. У Франції також визначено норми поведінки для співробітників Міністерства транспорту, Міністерства інфраструктури та Міністерства житлового господарства, а в Польщі розроблені окремі норми для інспекторів, які працюють в галузі охорони навколишнього середовища та санітарного контролю.

Аналізуючи досвід Франції щодо антикорупційної політики на публічній службі, слід зазначити, що Кримінальний кодекс країни включає три групи злочинних корупційних діянь: 1) зловживання владою, діяння, що посягають на управління; 2) зловживання владою, діяння, що посягають на права особистості; 3) порушення обов'язку порядності [364, с. 146].

Хабарництво і торгівля впливом, вчинені посадовою особою, розглядаються як тяжкі діяння, за які передбачено термін тюремного ув'язнення 10 років і великі штрафи. Як додаткове покарання за корупційні

дії передбачені: а) усунення посадової особи, яка вчинила кримінально каране правопорушення, про яке стало відомо правоохоронним органам, від її службових обов'язків; б) заборона надалі займати державну посаду, здійснювати професійну й громадську діяльність, при виконанні якої було скоєно злочинне діяння; в) конфіскація всіх грошей або предметів, незаконно отриманих обвинуваченим [365, с. 79].

Тож, враховуючи досвід Великобританії та Франції щодо врегулювання конфлікту інтересів, вбачається доцільним прийняття окремого законодавчого акту з питання врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а також здійснення контролю за діяльністю особи, яка була державним службовцем, хоча б категорій «А» та «Б» відповідно до Закону України «Про державну службу», після перебування нею на державній службі більше одного року та контролю за рівнем її доходів протягом одного року після звільнення з державної служби.

Слід зазначити, що дієвим механізмом відслідковування ситуацій конфлікту інтересів є запровадження в більшості країн світу системи «електронного урядування», що допомагає не лише визначити рівень майнового стану державного службовця, як до прийняття на державну службу, так і після звільнення з неї, але й відслідкувати родинні зв'язки в структурах державних органів [366, с. 250].

В Україні система «електронного урядування» почала запроваджуватися з 2018 р., однак вона передусім спрямована не на запобігання та боротьбу з корупцією, а на надання електронних послуг. Запровадження принципу digital by default; запровадження системи електронного документообігу та інформаційного ресурсу «Трембіта»; забезпечення відкритих даних.

Дієвим механізмом запобігання конфлікту інтересів є обов'язок державних службовців заповнювати та подавати е-декларацію та вчасно вносити зміни про свій майновий стан. При цьому необхідно дотримуватись принципів відкритості, публічності, доброчесності. З цією метою створені

спеціальні комісії, які проводять моніторинг працевлаштування на державну службу з метою виявлення порушень. Виявлені випадки документуються і публікуються в Інтернеті [365, с. 79–80].

У Норвегії антикорупційне законодавство характеризується надзвичайною жорсткістю. Найважливішим напрямком антикорупційної стратегії країни є профілактика корупції в системі державної служби. Вона ґрунтується на адміністративній моралі, яка регулюється етичними й дисциплінарними нормами [367, с. 110]. Одним із ключових понять, що регулюють сферу державної служби та боротьби з корупцією, є «конфлікт інтересів» [368, с. 202].

У більшості країн ЄС (Чехія, Словаччина, Естонія, Польща та ін.) існує два види розгляду заяв про вчинення корупційних порушень: а) неофіційні дисциплінарні провадження при незначних дисциплінарних діяннях (попередження або догани); б) формальні (юридичні) дисциплінарні провадження в разі серйозних дисциплінарних порушень, які вирішуються судами [369, с. 210]. Суб'єктами розгляду неофіційних дисциплінарних проваджень є дисциплінарні комісії публічного органу, а суб'єктом офіційного (юридичного) розгляду є спеціально створені антикорупційні органи.

У польському законодавстві немає прямих визначень конфлікту інтересів. Існують регулятивні норми, що стосуються різних проявів цього явища, але вони розсіяні та суперечливі, що ускладнює їх застосування. Згідно із Законом «Про здійснення мандату депутата та сенатора» (Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) депутати не повинні займатися діяльністю або приймати пожертви, які могли б підірвати впевненість виборців у здійсненні ними мандата. Їм також забороняється використовувати свої посади депутата або сенатора для додаткової діяльності та при здійсненні підприємницької діяльності. Закон також забороняє членам парламенту вести підприємницьку діяльність особисто або спільно з іншими особами, користуючись державною чи муніципальною власністю, а також

бути залученими до такої діяльності як керівна особа або представник. Польські депутати щорічно подають декларацію про свої активи, а також зобов'язані розкрити в Реєстрі інтересів весь дохід та надходження, що мають цінність. Невиконання цього зобов'язання призводить до відповідальності за регламентом парламенту, а також до втрати права на заробітну плату до моменту подання декларації. Депутат або сенатор, який подає неправдиву інформацію або приховує активи в декларації про майно, підпадає під кримінальну відповідальність (ст. 233.1 Кримінального кодексу передбачено позбавлення волі до трьох років). Декларації є публічно доступними в електронній формі на сайтах Сейму та Сенату. Декларації підлягають перевірці Комітетом з питань етики, податковою службою та Центральним бюро із запобігання корупції [363, с. 18–19].

Питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців визначено в кодексі етики державних службовців та депутатів. До речі, норми цього кодексу відображають як моральну сторону протиправного вчинку, так і юридичну – обов'язок понести відповідальність (здебільшого за вчинення діянь корупційного характеру за законодавством Польщі передбачено настання кримінальної відповідальності).

Головними принципами попередження виникнення конфлікту інтересів є:

– дотримання неупередженості: державні службовці повинні керуватися публічним інтересом та не повинні використовувати свою позицію для того, щоб отримати будь-яку вигоду для себе або близьких родичів або отримувати вигоду, яка може вплинути на їхню діяльність як державного службовця;

– принцип відкритості: державний службовець повинен розкривати будь-який вплив приватного інтересу на рішення, в процесі прийняття якого він бере участь [363, с. 18–19].

Слід зазначити, що ці правила не застосовуються до сенаторів, оскільки верхня палата польського парламенту не має свого етичного кодексу.

У польському парламенті немає окремого органу, який би відповідав за управління конфліктами інтересів. Зазвичай ці обов'язки покладаються на спікерів Сейму та Сенату та Комітет Сейму з питань етики. Загалом регулювання конфлікту інтересів у Польщі не є системним. Конфлікт інтересів регулюється Законом «Про запобігання корупції» та Етичним кодексом державного службовця [363, с. 18–19]. Утім, слід зазначити, що багато дослідників звертають увагу на недієвість цих актів щодо врегулювання конфлікту інтересів, що спричинено наявністю в них загальних норм щодо досліджуваного питання. Також у Польщі виникла необхідність прийняття спеціального нормативно-правового акту, який би повністю врегульовував конфлікт інтересів на державній службі.

В Італії попередження конфлікту інтересів закріплено на конституційному рівні. Чинне італійське законодавство визначає конфлікт інтересів як потенційне протиборство між приватним інтересом (посадової особи) і суспільним інтересом, під яким зазвичай мають на увазі обов'язки, виконувані державними службовцями [370].

Цікавою для України є практика боротьби з конфліктами інтересів, яка ведеться за двома основними напрямками: попередження потенційно можливих ситуацій конфліктів інтересів через спеціальні норми і через реформування системи управління.

У першому випадку має місце законодавчо точне і детальне визначення ситуацій, за яких може виникнути конфлікт інтересів; норм, що регулюють потенційний конфлікт між суспільним інтересом, функціями, якими наділяються державні службовці, і особистим (приватним) інтересом в участі в політичній діяльності. З цією метою в італійському законодавств наявне точне визначення понять «непридатність» і «несумісність». Задля попередження конфлікту між приватними і суспільними інтересами ст. 98 Конституції Італії встановлено, що «ті державні службовці, які є одночасно членами парламенту, не можуть бути висунуті інакше, ніж по старшинству, а закон про діяльність парламенту повинен встановити обмеження права

вступати в політичні партії для наступних категорій: судді, солдати регулярної армії, що перебувають на дійсній військовій службі, офіцери і співробітники поліції, дипломатичні й консульські представники за кордоном» [371].

Окрім того, в Італії діє принцип винятковості державного трудового контракту, згідно з яким державні службовці повинні перебувати виключно на службі держави, яка регламентована точними і суворими інструкціями, що не передбачають можливість суміщення державної служби з іншими постами і посадами.

До основних засобів усунення конфлікту інтересів, які використовуються в ряді країн, передусім варто віднести: відсторонення від роботи; делегування повноважень; відставка посадової особи; відмова від особистих інтересів (відмова від подарунків та інших вигод, передача активів у довірче управління незалежній третій стороні або продаж відповідних активів); підвищення прозорості та ретельний аналіз рішень. Вибір прийнятного методу усунення конфлікту інтересів у кожному конкретному випадку залежить від характеру самого конфлікту [371].

Питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Чеській Республіці урегульовано Законом Чеської Республіки «O střetu zájmů» («Про конфлікт інтересів») від 16 березня 2006 р. У параграфі 2 цього Закону визначено коло суб'єктів, на яких поширюється його дія: від членів палати депутатів парламенту Чеської Республіки, Сенатора Сенату Парламенту Чеської Республіки до керівників усіх рангів (від голів сільських рад до мера Праги і керівника краю, а також керівників великих державних підприємств чи підприємств з державним капіталом, лікарень – усіх тих, хто має доступ до громадського майна) [372]. Однак ч. 3 параграфу 2 встановлено деякі зобов'язання, які відповідно до цього Закону поширюються на особу, зазначену в параграфі 2, яка подає повідомлення відповідно до розділів 9–11 та розділу 12 (4) до реєструючого органу лише в тому випадку, якщо під час здійснення своєї діяльності: а) розпоряджається фінансовими ресурсами

органу державного управління як замовником операції у розумінні Закону про фінансовий контроль, якщо вартість фінансової операції перевищує 250 000 чеських крон; б) бере безпосередню участь у прийнятті рішень при присудженні державного контракту або у прийнятті рішень при здійсненні прав та обов'язків замовника при виконанні укладеного публічного контракту; в) приймає рішення в адміністративному провадженні, за винятком наказу на місці; г) бере участь у веденні кримінального провадження [373].

Зобов'язання за цим Законом не поширюються на особу, зазначену в параграфі 2, якщо її приналежність до корпусу охорони або призначеного йому підрозділу є секретною інформацією відповідно до Закону про захист секретної інформації та про компетенцію у галузі безпеки [374]) або якщо до неї застосовуються спеціальні процедури щодо секретності та безпеки [375]).

Параграфом 3 Закону визначено, що «особистий інтерес» - це інтерес, який приносить державній посадовій особі, особі, наближеній до державної посадової особи, юридичній особі, що контролюється державною посадовою особою, або особі, близькій до державної посадової особи, збільшення майна чи іншої вигоди, уникнення можливого зменшення майна чи іншої вигоди чи іншої переваги. Це визначення не застосовується, якщо вигода чи відсотки, як правило, очевидні щодо необмеженого кола адресатів [373].

Зазначимо, що в Законі Чеської Республіки «Про конфлікт інтересів» містяться норми, що встановлюють обмеження, пов'язані з виконанням завдань та функцій державного службовця, які відповідно містяться в ст.ст. 32, 84 Закону України «Про державну службу».

Так, параграфом 4 Закону Чеської Республіки «Про конфлікт інтересів» визначено види діяльності, якими має право займатися державний службовець, тобто обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Так, до дозволених видів діяльності належать: управління власним майном, наукова, педагогічна, журналістська, літературна, мистецька або спортивна діяльність, якщо це не є власною справою у цих

галузях. Відповідно до ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» цей перелік є меншим та стосується викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту.

Абзацом 3 параграфу 5 визначено, що виконання функції державного службовця несумісне з функцією депутата або сенатора щодо призначених функцій або функцій, на яких приймаються рішення при виконанні державного управління: а) в міністерстві чи іншому адміністративному офісі; б) в прокуратурі або суді; в) в силах безпеки; г) у Збройних Силах Чеської Республіки, Вищому контрольному управлінні, Канцелярії Президента Республіки, Канцелярії Палати депутатів, Канцелярії Сенату, державних фондах та Канцелярії громадського захисника прав.

Так само, як і в Україні, в Чеській Республіці функціонує Реєстр повідомлень про власність, доходи та обов'язки щодо управління майном (параграф 13 Закону). Утім, контроль за його функціонуванням покладено не на спеціально створений орган у сфері корупції, а на Міністерство юстиції Чеської Республіки. Слід зазначити, що цей реєстр знаходиться у відкритому доступі і кожен має право повідомляти реєструючий орган про факти, що свідчать про хибність або неповноту даних, зазначених у повідомленнях, представлених у реєстрі. Орган з реєстрації протягом 30 днів з дати отримання повідомлення перевіряє наведену в повідомленні інформацію (частина 6 параграф 13 Закону). На нашу думку, можливість вільного повідомлення про факти подання неправильної інформації до державного реєстру повідомлень будь-якою особою створює умови, за яких кожна особа може як повідомляти правдиву інформацію, так і зводити наклеп на суб'єкта декларування, що є негативним, оскільки: 1) створює умови, при яких реєструючий орган (Міністерство юстиції Чеської Республіки) перенавантажується через необхідність перевірки отриманої інформації; 2) може мати несприятливі наслідки для суб'єкта декларування (якщо не йдеться про підтвердження факту порушення суб'єктом-декларантом порядку повідомлення інформації про доходи та майно) тощо.

У нормах Закону «Про конфлікт інтересів» (параграф 11) містяться положення про те, що обмеження встановлені не лише для посадової особи, але й для членів її сім'ї.

Тож, пропонуємо доповнити Закон України «Про запобігання корупції», а саме ст. 25-1 «Обмеження, що стосуються близьких осіб суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», таким чином:

«Близькі особи в розумінні ст. 1 цього Закону не можуть займатися підприємницькою діяльністю в тій галузі чи сфері діяльності, у якій виконує функції від імені держави суб'єкт декларування, визначений в ч. 1 ст. 3 цього Закону».

У Чехії діє Комітет з питань повноважень та імунітетів (Mandátový a imunitní výbor zejména) – спеціально створений орган, який здійснює контроль та нагляд за суб'єктами декларування та близькими їм особами; перевіряє, чи були обрані окремі члени та їхні заступники; перевіряє, чи закінчився термін повноважень суб'єкта декларування; з'ясовує, чи виконуються умови для переслідування суб'єкта декларування; веде дисциплінарне провадження проти суб'єкта декларування [376]. В Україні ці функції здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції.

Враховуючи досвід Чеської Республіки, вважаємо, що позитивним для України буде прийняття закону «Про запобігання конфлікту інтересів». Проект такого акту нами розроблено та наведено в додатках до роботи.

У Словацькій Республіці систему антикорупційних органів складають: Відділ боротьби з корупцією Секретаріату Уряду Словацької Республіки (його основним завданням є координація дій міністерства та відомств у сфері боротьби з корупцією); Управління боротьби з корупцією Президії поліцейського корпусу МВС Словаччини та Словацька інформаційна служба. Окрім цього, основні повноваження в боротьбі з корупцією має Міністерство юстиції Словаччини [377].

До 2011 року в Словацькій Республіці головним програмним документом, який визначав систему заходів боротьби з корупцією, був Національний план дій боротьби з корупцією. Однак у 2011 р. Урядом було розроблено та прийнято Стратегічний план боротьби з корупцією у Словацькій Республіці (“Strategic Plan of Fighting Corruption in the Slovak Republic”).

У Словаччині увагу законодавця зосереджено на проблемі існування корупції не лише в публічній сфері, але й у приватному секторі, тобто йдеться про два види корупції: 1) корупція в публічному управлінні; 2) корупція в приватному секторі. Галузі, у яких спостерігається корупція: охорона здоров’я (56%); органи влади (48%); суди та прокуратура (48%); поліція (42%); приватний сектор (42%); місцева влада (28%); освіта (27%).

Діяння, які підпадають під ознаки корупції, кваліфікуються виключно в межах кримінального законодавства як злочин. Тобто уряд приділяє особливу увагу корупційним злочинам, а також наслідкам таких діянь, що можуть завдати шкоди національним інтересам країни.

Відносини, пов’язані з конфліктом інтересів в публічній службі, урегульовані Законом Словаччини «Про захист суспільних інтересів при виконанні державних функцій посади» («O ochrane verejného záujmu pri výkone verejnej funkcie»).

Цей Закон визначає такі ключові поняття: *суспільний інтерес* – це інтерес, який приносить майнову або іншу користь усім громадянам чи багатьом громадянам; *особистий інтерес* – це такий інтерес, який приносить майнову вигоду або іншу вигоду державній посадовій особі або її близьким особам; *конфлікт інтересів* є фактом, коли державна посадова особа, виконуючи свою функцію, надає перевагу особистим інтересам перед суспільними інтересами [378, Čl. 3].

Законом Словаччини «Про захист суспільних інтересів при виконанні державних функцій» встановлено обов’язок подавати декларацію до 30 квітня кожного календарного року.

На відміну від обмеження, передбаченого ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції», в Словаччині допускається отримання подарунку в розмірі, що не перевищує 10-кратну мінімальну заробітну плату, що, на нашу думку, сприяє виникненню конфлікту інтересу, а беручи до уваги середню заробітну плату в Словаччині, яка в державному секторі складає близько 1 130 євро, вартість подарунку є досить великою.

Позитивним, на нашу думку, є те, що суб'єкт-декларант не зобов'язаний подавати повторно декларацію, якщо її було подано протягом звітного календарного року, у разі переведення на іншу державну посаду або переобрання або призначення на ту саму державну посаду.

Також зазначимо, що одиницею, в розмірах якої вираховуються майнові права, тобто майно, яке особа повинна вносити в декларацію, є не мінімальний прожитковий мінімум (як в Україні), а розмір мінімальної заробітної плати. Тож, у Словаччині декларується 35 і більше заробітних плат, встановлених на 1 січня звітного року. Причому під щомісячною заробітною платою державного службовця розуміють одну дванадцяту частину його річного доходу за попередній календарний рік перебування на державній службі.

Провадження у справах про конфлікт інтересів уповноважені розглядати: комітет; загальна рада; представництво вищої територіальної одиниці; академічний сенат державного університету [379, с. 162].

Орган, який здійснює провадження, ініціює його з таких підстав: за власною ініціативою, якщо висновки вказують на те, що державний службовець надав неповну або неправдиву інформацію; або про те, що державний службовець не виконав або порушив зобов'язання або обмеження, встановлені цим конституційним законом; або на основі належним чином обґрунтованої ініціативи, з якої стає зрозуміло, хто її робить, якого державного чиновника це стосується і проти чого заперечує.

Днем відкриття провадження в справах про конфлікт інтересів є день передачі скарги до компетентного органу. Уповноважений суб'єкт бере

пояснення в суб’єкта, щодо якого ведеться провадження; за необхідності збирає додаткові докази. Провадження ведеться не довше 180 днів з початку його відкриття. Рішення органу влади передається: Президентові Національної ради Словацької Республіки або Віце-президенту Національної ради Словацької Республіки, якщо провадження спрямоване проти Президента Національної ради Словацької Республіки; міському голові муніципалітету або заступнику міського голови, якщо провадження спрямоване проти мера; голові вищої територіальної одиниці або заступнику голови вищої територіальної одиниці, якщо провадження спрямоване проти голови вищої територіальної одиниці; голові академічного сенату державного університету. Рішення про притягнення особи до відповідальності приймається більшістю у три п’ятих від присутніх членів комітету або абсолютною більшістю членів органу, до якого адресовано результати провадження; інакше провадження має бути припинено.

Завершальною стадією розгляду провадження у справах про конфлікт інтересів є накладення штрафу. Одиницею визначення розміру штрафів є місячна заробітна плата державного службовця. Розміри штрафів дорівнюють: 1) сумі, що відповідає місячній зарплаті державного службовця, у разі порушення зобов’язання повідомляти протягом 30 днів; 2) у розмірі, що відповідає триразовій щомісячній заробітній платі державного службовця, якщо державний службовець зазначив у повідомленні неповні або хибні дані; 3) у розмірі, що відповідає шестиразовій місячній заробітній платі державного службовця, якщо державний службовець порушує зобов’язання щодо несумісності з певними видами діяльності; 4) у сумі, що відповідає дванадцятикратному розміру місячної зарплати державного службовця; 5) у розмірі, що відповідає дванадцятиразовому розміру місячної зарплати державного службовця, якщо державний службовець порушує зобов’язання обмеження [378, Čl. 9–11].

Якщо посадова особа не вжила жодних заходів щодо виправлення наслідків протягом 180 днів після набрання чинності рішення в провадженні,

за винятком випадків, коли посадова особа не може усунути порушення, то штрафи накладаються повторно.

Доходи від сплачених штрафів надходять до державного бюджету.

Розглядаючи міжнародну діяльність у боротьбі з корупцією слід також звернути увагу на розвиток міжнародного співробітництва Групи держав проти корупції (GRECO) та Організації економічного співробітництва та розвитку (OECP). Важливим є підписання Угоди про створення Міжнародної антикорупційної академії у Відні. Приєднавшись до неї 21 грудня 2010 р., Словацька Республіка стала одним із членів-засновників першої в своєму роді міжнародної навчальної та дослідницької установи. Цільовими групами Міжнародної антикорупційної академії є представники державних органів, орієнтованих на боротьбу з корупцією, правоохоронних органів, суддів, прокурорів, слідчих, поліцейських, а також представники приватного сектору.

У сфері податкового адміністрування слід згадати ініціативу Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки, яке наразі розробляє Концепцію боротьби з податковими злочинами та затверджену урядом концепцію Міністерства фінансів щодо протидії ухиленню від сплати податків у сферах оподаткування ПДВ та акцизів.

Поширеною є практика анонімного повідомлення про завищення тендерів, інше марнотратство, а також корупційну поведінку та конфлікт інтересів. Такі повідомлення розглядаються та перевіряються. Однак, якщо особа бажає отримати інформацію про результати такої перевірки, вона повинна назвати себе та залишити дані для надіслання відповіді.

Корупція визначається як підкуп або дача хабара з метою впливу на чиїсь дії чи рішення, або прохання про хабар, або прийняття цього. Хабар не обов’язково має фінансовий характер, наприклад, це може також бути надання інформації, цінних подарунків чи будь-яких інших пільг, або надання пільгового режиму знайомим, родичам тощо. Корупція також може мати вигляд вигідного контракту, який підприємець укладе з родичем

державної посадової особи (кумівство), який збирається прийняти якесь рішення. У Словаччині набуває популярності так званий клієнтелізм (висловлення знайомств та створення взаємозалежних відносин), який також вважається одним із стандартних типів корупції.

З корупцією тісно пов'язаний конфлікт інтересів, а також лобіювання – юридичне переслідування інтересів певної групи в процесі прийняття рішень, де важко визначити лінію поділу з корупцією, оскільки це залежить від обставин у кожному конкретному випадку.

Негативний вплив корупції також виявляється у зниженні рівня впевненості громадян  верховенстві права, що призводить до створення паралельних, невиборних, недемократичних владних структур. Неефективний розподіл державних коштів, деформація конкуренції та зайві витрати на ведення бізнесу уповільнюють економічне зростання країни. Із соціальної точки зору, це негативне явище, яке карається законом, поглиблює соціальні диспропорції та порушує принцип рівних можливостей. Часто це стає інструментом організованої злочинності. Випадки корупції можуть загрожувати життєздатності демократичних інститутів та ринкової економіки, включаючи державну безпеку як внутрішньо, так і зовні [380].

Особливу увагу Уряд Словаччини приділяє питанню корупції та конфлікту інтересів у сфері публічних закупівель. Так, під час управління майном держави, державних установ та місцевої адміністрації уряд взяв на себе зобов'язання забезпечити прозорі та конкурентні форми управління державним майном (публічні тендери, аукціони). Будь-яке поводження з державним майном має бути відкритим для громадського контролю незалежно від того, продає чи здає держава майно, чи йдеться про державні закупівлі чи ні. Окрім того, він також контролює публікацію в Інтернеті всіх договорів, рахунків-фактур та фінансових операцій, що стосуються публічних ресурсів [380].

Державна політика у сфері боротьби з корупцією здійснюється Департаментом центрального контактного пункту OLAF, а боротьба з

корупцією – Департаментом контролю та боротьби з корупцією Урядової канцелярії Словацької Республіки [380].

Стосовно міжнародної діяльності у сфері боротьби з корупцією, слід також відзначити інтенсивний розвиток міжнародного співробітництва в рамках Групи держав проти корупції (GRECO) та Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD).

Також боротьба з корупцією у Словацькій Республіці проводиться на рівні центральних органів державного управління та інших установ, які вважають використання державних ресурсів найбільш ризикованою сферою. Це сфера державних закупівель, складання та виконання бюджетів, поводження з державним майном, проведення інспекцій, виплата коштів зі Структурних фондів ЄС, а також сфера спілкування з громадськістю, прийняття рішень та кадрової політики [380].

Одним із шляхів запобігання конфлікту інтересів в судах та прокуратурі в Словаччині є використання комп'ютерного генератора – автоматизованої бази, яка унеможливлює відбір конкретних справ суддями і прокурорами.

Вивчивши досвід Чеської та Словацької Республік ми дійшли висновку, що ситуації конфлікту інтересів наявні в цих країнах. Однак запобіганню та врегулюванню конфлікту інтересів сприяє: 1) рівень економічного розвитку даних країн; 2) боязнь бути притягненим до юридичної відповідальності за вчинення даних корупційних діянь; 3) рівень правової свідомості та правової культури населення та суб'єктів декларування; 4) дієва система нормативно-правових актів, які урегульовують конфлікт інтересів.

Позитивним, на нашу думку, є прикладі Словаччини щодо участі громадських інституцій. Основними завданнями цих неурядових організацій є здійснення моніторингу, антикорупційна освіта, проведення аналізу та експертизи, боротьба з клієнтелізмом, а також підтримка позитивних кроків у сфері боротьби з корупцією.

Цікавим є досвід США, Великобританії, Франції, де конфлікт інтересів визначається як передумова поширення корупції на публічній службі. Законодавство цих країн приділяє особливу увагу не врегулюванню конфлікту інтересів, а його попередженню та профілактиці шляхом запровадження кодексів етики державних службовців, у яких акцентовано увагу на моральній стороні конфлікту інтересів. Головними принципами діяльності осіб, які перебувають на державній службі є: перевага загального інтересу над приватним; справедлива конкуренція; неупередженість державних службовців по відношенню до громадян; системність в прийнятті рішень; недопущення дискримінації громадян в їх відносинах з публічною адміністрацією; послідовність, чесність.

Також з урахуванням досвіду США, Франції, Великобританії, Італії позитивним вбачається управління конфліктами інтересів на державній службі на різних етапах: на етапі попередження конфлікту; на етапі виявлення конфлікту; на етапі ліквідації негативних наслідків конфлікту інтересів. Також необхідною є налагоджена діяльність законодавчої влади щодо підготовки й прийняття нормативно-правового акту, яким потрібно урегулювати конфлікт інтересів; виконавчої влади – щодо забезпечення ефективного функціонування, дієвості та результативності створених антикорупційних органів; судової влади – щодо ефективного функціонування антикорупційного суду, скасування неправомірних рішень, прийнятих в ситуації конфлікту інтересів, удосконалення правозастосовчої практики вирішення конфлікту інтересів через систему судових прецедентів.

Також в розрізі проблеми функціонування трьох гілок влади є необхідним забезпечення вільного функціонування засобів масової інформації, які часто називають четвертою гілкою влади, завданням яких є доносити до громадськості інформацію про випадки й наслідки вирішення конфліктів інтересів. Важливим елементом у процесі вирішення конфлікту інтересів повинні стати інститути громадянського суспільства.

Важливим є запровадження такого принципу запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, як винятковість державного трудового контракту, що запроваджений в Італії й передбачає повну заборону для державних службовців займатися будь-якою як оплачуваною, так і неоплачуваною діяльністю.

Дієвими засобами запобігання конфлікту інтересів у країнах ЄС є прозорість діяльності державних службовців, що забезпечується завдяки відкритому доступу до процедури прийому на державну службу; громадському контролю та отриманню необхідної інформації про діяльність державних службовців та підстави прийняття ними рішень, їхній майновий стан та майновий стан їхніх близьких осіб.

Майже в усіх країнах ЄС невідібраний претендент має такі права: він може заявити про помилки в процедурах найму або довести, що повинен бути призначений саме він. Існує також право оскарження процедур, якщо встановлено, що вони виконані невірно (в Бельгії, Франції, Італії, Люксембурзі, Португалії та Швеції). У Данії, Фінляндії, Португалії, Іспанії та Швеції публікують списки всіх претендентів, а особа, яка не пройшла відбір, має право доступу до особових справ конкурентів. У Фінляндії, Німеччини та Греції претендент має право пред’явити позов, якщо «заяву подано згідно з несправедливою конкуренцією» (Konkurrentenklage) [369, с. 213–214].

Видається цікавою практика Франції та Італії щодо функціонування спеціально створеного координаційного органу, який займається координацією діяльності різних органів влади у сфері протидії корупції, обміном інформації між відомствами, розробкою рекомендацій та основних напрямів загальнодержавної антикорупційної політики; ефективною оцінкою реального впливу різних антикорупційних заходів, що вимагає різноманітних інструментів і законодавчих заходів, які можна оцінити лише з часом, зокрема введення дисциплінарного законодавства про відповідальність чиновників. Вжиті антикорупційні заходи повинні бути пов’язані з ефективним моніторингом їх впливу; необхідно надати громадянському

суспільству можливість робити свій внесок й оприлюднювати свою точку зору щодо результатів такого моніторингу.

### 5.2. Напрями удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах

Напрями вдосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, на нашу думку, слід визначати з урахуванням міжнародних тенденцій, враховуючи можливість впровадження окремих норм в національне законодавство щодо боротьби з корупцією, а також їх практичної реалізації в різних інституціях – судовій системі, публічній службі, сфері надання публічних послуг тощо. Україна, ставши членом міжнародних організацій і стороною міжнародних договорів щодо боротьби з корупцією, взяла на себе ряд зобов'язань щодо впровадження антикорупційних принципів в норми національного законодавства та їх реалізації на публічній службі, гармонізації норм національного законодавства з міжнародним законодавством в питаннях боротьби з корупцією. Тож, на сьогодні розвиток законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах переважно орієнтоване на міжнародну практику.

Однією з платформ співробітництва у сфері запобігання та протидії корупції є Організація економічного та соціального розвитку. У межах роботи Організації у 2003 р. представниками урядових делегацій Вірменії, Азербайджану, Грузії, Російської Федерації, Таджикистану та України схвалено Стамбульський план дій по боротьбі з корупцією Антикорупційної мережі для Східної Європи й Центральної Азії, основними принципами якого є розвиток ефективної та прозорої системи державної служби, посилення боротьби з хабарництвом і забезпечення чесності в бізнесі, підтримка участі громадськості в реформах. З-поміж рекомендацій щодо виконання Україною Стамбульського плану слід звернути особливу увагу на рекомендації 15–17, у яких пропонується:

– удосконалити механізм обов’язкового декларування майна вищими посадовими особами усіх гілок влади, а також прийняти законодавство про конфлікт інтересів, що поширюватиметься на членів парламенту й буде відкритим для громадськості;

– передбачити, що реалізація цих положень покладатиметься на незалежний орган, можливо, підпорядкований Антикорупційному комітету парламенту;

– оновити й поширити Кодекс поведінки або інші схожі правила для публічних службовців;

– підготувати й розповсюдити комплексний практичний посібник для публічних службовців із питань корупції, конфлікту інтересів, етичних стандартів, санкцій і повідомлення про корупцію;

– схвалити заходи для захисту співробітників державних інституцій та інших юридичних осіб проти дисциплінарних санкцій і переслідування (у випадку, коли такі особи доповідають про обґрунтовані підозри щодо неправомірної діяльності за місцем їхньої роботи правоохоронним органам), прийнявши законодавство або підзаконні акти про захист інформаторів (осіб, які повідомляють про порушення) [176, с. 18–19; 381].

Організація економічного та соціального розвитку в Рекомендаціях щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі пропонує певні практичні інструменти підтримання доброчесності при прийнятті рішень на державному рівні, а саме:

– переконання в тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння доброчесності й реалізують їх на практиці;

– виявлення ризику й урегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі, а також відповідних механізмів підзвітності й управлінських підходів, що включають санкції не лише для гарантування того, що посадовці несуть персональну відповідальність за повне дотримання

таких стандартів, а й для заохочення службовців, діяльність відповідає таким стандартам.

Під час урегулювання ситуацій конфлікту інтересів з метою підтримання довіри до державних інституцій державні службовці повинні дотримуватися чотирьох головних принципів:

– служіння суспільним інтересам;

– забезпечення прозорості та громадського аналізу;

– посилення персональної відповідальності за вчинене корупційне діяння;

– розвиток організаційної культури, несумісної з конфліктом інтересів.

Таким чином, головними настановами з управління конфліктом інтересів є такі:

– виявлення ситуацій конфлікту інтересів;

– запровадження процедури виявлення, управління й урегулювання ситуації конфлікту інтересів;

– демонстрування лідерства;

– розвиток партнерства із працівниками;

– дотримання політики з урегулювання конфлікту інтересів;

– ініціювання партнерства з діловим і некомерційним секторами на новій основі [176, с. 10–11; 382].

Слід зазначити, що Україна, дотримуючись рекомендацій, зробила окремі кроки щодо їх виконання, зокрема:

1) оновлення законодавства – прийняття законів України «Про запобігання корупції», «Про державну службу» та ін.;

2) боротьба з корупцією на публічній службі;

3) запровадження юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь;

4) законодавче визначення ключових понять, пов’язаних з корупцією;

5) затвердження загальних правил поведінки державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування.

Очевидно, що одним із основних напрямів реформування публічної служби в Україні на сьогодні є врегулювання конфлікту інтересів і запобігання корупції. У Роз'ясненні Міністерства юстиції України від 12 квітня 2011 р. «Корупційні ризики в діяльності державних службовців» зазначено, що найбільш поширеними в діяльності державних службовців є такі корупційні ризики:

– недоброчесність державних службовців;
– виникнення конфлікту інтересів;
– безконтрольність з боку керівництва;
– наявність дискреційних повноважень [176, с. 17; 383].

Пріоритети розвитку кадрової політики в державному управлінні закріплено Президентом України у Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки [384], якою визначено способи й засоби професіоналізації державної служби. Одним із напрямів Стратегії є розроблення й затвердження заходів щодо мінімізації можливості виникнення конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та врегулювання конфлікту інтересів у разі його виникнення [176, с. 17].

Тож, уважаємо, що удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах має відбуватись за трьома напрямами:

1) закріплення на законодавчому рівні теоретичного визначення правових категорій щодо врегулювання конфлікту інтересів;

2) процедурні;

3) процесуальні.

Розкриємо зміст кожного з цих напрямів.

Передусім слід звернути увагу на відсутність у Законі України «Про запобігання корупції» визначень понять «конфлікт інтересів»; «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика із

спорту», що може спричинити неоднозначне їх тлумачення при застосуванні норм антикорупційного законодавства.

В інших нормах національного законодавства зустрічаються такі визначення цих понять.

У ст. 1 Закону України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» визначено, що *творча діяльність* - це індивідуальна чи колективна творчість, результатом якої є створення або інтерпретація творів, що мають культурну цінність [385].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про освіту» *викладацька діяльність* – це діяльність, яка спрямована на формування знань, інших компетентностей, світогляду, розвиток інтелектуальних і творчих здібностей, емоційно-вольових та/або фізичних якостей здобувачів освіти (лекція, семінар, тренінг, курси, майстер-клас, вебінар тощо) та провадиться педагогічним (науково-педагогічним) працівником, самозайнятою особою (крім осіб, яким така форма викладацької діяльності заборонена законом) або іншою фізичною особою на основі відповідного трудового або цивільно-правового договору [386, ст. 1].

На думку М. І. Хавронюка, автора науково-практичного коментаря до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», викладацьку діяльність можна визначити як діяльність особи як викладача тієї чи іншої навчальної дисципліни в освітньому закладі, що полягає у читанні лекцій, проведенні семінарів, практичних та інших занять, гуртків, секцій тощо, веденні уроків. Особу, яка веде викладацьку і виховну роботу, іменують педагогом. Отже, викладацька діяльність – це та частина педагогічної діяльності, яка не охоплює виховну роботу [387].

Перелік посад педагогічних та науково-педагогічних працівників затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 червня 2000 р. № 963. Переліком робіт, які не є сумісництвом (додається до Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій, затвердженого наказом Міністерства праці України,

Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України від 28.06.93 № 43 «Про затвердження Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій»), передбачено, що всі працівники, крім основної роботи та роботи за сумісництвом, мають право виконувати роботи, які відповідно до чинного законодавства не є сумісництвом. Зокрема пунктом 3 цього Переліку визначено, що не є сумісництвом педагогічна робота з погодинною оплатою праці в обсязі не більше як 240 годин на рік. Останнім абзацом пункту 12 Переліку встановлено, що виконання робіт, зазначених у пунктах 2–7, допускається в робочий час з дозволу керівника державного підприємства, установи, організації без утримання заробітної плати. Тож, інші державні службовці (посадові особи місцевого самоврядування), не зазначені вище, можуть займатись викладацькою діяльністю в основний робочий час в обсязі не більше 240 годин на рік з погодинною оплатою праці, якщо дозвіл на таку роботу надав керівник відповідного органу [387].

У ст. 1 Закону України «Про наукову і науково-технічну діяльність» визначено, що *наукова діяльність* – це інтелектуальна творча діяльність, спрямована на одержання нових знань та (або) пошук шляхів їх застосування, основними видами якої є фундаментальні та прикладні наукові дослідження [388, ст. 1].

Поняття «медична практика» (господарська діяльність з медичної практики) закріплене в Постанові Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 285 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» як вид господарської діяльності у сфері охорони здоров’я, який провадиться закладами охорони здоров’я та фізичними особами – підприємцями з метою надання медичної допомоги та медичного обслуговування на підставі ліцензії [389].

Поняття «суддівська та інструкторська практика із спорту» наразі в нормах національного законодавства не визначене.

У ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» згадується суддівська практика зі спорту. *Спортивні судді* – це фізичні особи, які пройшли спеціальну підготовку, мають відповідну кваліфікаційну категорію та уповноважені забезпечувати дотримання правил спортивних змагань, положень (регламентів) про змагання, а також забезпечувати достовірність зафіксованих результатів. Спортивні судді перебувають на обліку в органах управління фізичною культурою і спортом, суддівство змагань відмічається в їхній заліковій картці, яка ведеться колегією суддів за місцем обліку судді.

*Інструкторська робота зі спорту* полягає в проведенні особою, яка має спеціальні знання та навички у сфері фізичної культури і спорту, фізкультурно-оздоровчої і спортивної роботи, навчально-тренувальної роботи у фізкультурно-оздоровчих групах і спортивних секціях тощо.

Стосовно конфлікту інтересів у таких ситуаціях виникає багато спірних питань. По-перше, досить складно уявити конфлікт інтересів у службовця під час здійснення наукової, творчої або інструкторської діяльності зі спорту. Сам факт сумісництва не створює ситуації конфлікту інтересів, оскільки під час здійснення викладацької або іншої дозволеної оплачуваної діяльності особа не виступає в якості публічного службовця, не реалізує службові чи представницькі повноваження, що може вплинути або впливає на об’єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, навіть за умов наявності в неї приватного інтересу. Проте виконання іншої оплачуваної роботи може створювати приватний інтерес як елемент майбутнього конфлікту інтересів. Слід зазначити, що конфлікт можете мати місце незалежно від того, порушує службовець обмеження щодо сумісництва чи ні. Тому позиції законодавця, а також Національного агентства з питань запобігання корупції в частині реалізації своїх повноважень щодо надання роз’яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави

або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, мають бути більш виваженими та обґрунтованими.

Також слід акцентувати увагу на тому, що в Законі України «Про запобігання корупції» наведено визначення понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів», втім ці поняття є похідними від загального поняття «конфлікт інтересів», яке на сьогодні в законодавстві не визначене.

Саме тому з метою уніфікації норм законодавства та однозначного тлумачення змісту дозволених видів діяльності, якими можуть займатися особи, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», *пропонуємо внести зміни до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», доповнивши її такими термінами: «конфлікт інтересів», «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика із спорту»*.

Наступне, на що потрібно звернути увагу, – невідповідність законодавчо закріпленому терміну «врегулювання конфлікту інтересів» його внутрішнього змісту. Врегулювати можна лише потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів врегулювати не можна, адже він є адміністративним правопорушенням, пов’язаним із корупцією, передбаченим главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення. В такому випадку слід вести мову про вжиття заходів щодо припинення такого конфлікту інтересів, зменшення шкоди від вчинення дій та прийняття рішень в його умовах.

Саме тому *пропонуємо термін «врегулювання конфлікту інтересів» використовувати лише стосовно потенційних конфліктів; щодо реальних конфліктів мають вживатися окремі заходи їх адміністрування (управління).* (До речі, цей термін застосовується в законодавстві Великобританії та Франції.)

У ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено «реальний конфлікт інтересів» як «суперечність …». На нашу думку, ця

категорія є оціночною, а, відповідно до правил юридичної техніки, норми права не повинні містити оціночних понять для унеможливлення їх ситуативного тлумачення. Тож, *пропонуємо видалити з визначення «реального конфлікту інтересів», наведеного в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», слово «суперечність».*

Наступне, на чому маємо акцентувати увагу, – неконституційність положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов'язку особи, зазначеної у п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, «повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно» [102]. Для цього є такі підстави.

Ст. 63 Конституції України визначено, що «особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких визначається законом». Це право не може бути обмежене, крім випадків, передбачених Конституцією України. Ст. 18 Кримінального процесуального кодексу України встановлює гарантію свободи від самовикриття та право не свідчити проти близьких родичів та членів сім'ї [390].

В. П. Шибіко і Р. В. Бараннік, розкриваючи сутність права не давати пояснення проти себе, дійшли висновку, що не зважаючи на конституційне закріплення, воно є похідним від кримінального права, головною метою якого є притягнення до відповідальності винних осіб та попередження вчення нових порушень. Таким чином, свободу особи від самовикриття науковці визначають у двох аспектах:

– з морально-психологічної точки зору, свідчення особи проти себе чи своїх близьких лише сприяє спотворенню об’єктивних обставин, що тягне за собою відповідальність за надання неправдивих свідчень;

– для доведення вини особи доказова база має бути достатньою, навіть у випадку, коли відсутні свідчення будь-якого учасника процесу, у разі коли такі свідчення дає особа проти себе чи своїх родичів [391, с. 120].

Тож, на думку В. П. Шибіко і Р. В. Баранніка, імунітет від свідчень проти себе або своїх родичів є необхідною передумовою для правильності встановлення обставин у будь-якій справі, а тому не лише недоцільним є розглядати відмову особи від свідчень проти себе як додатковий непрямий доказ вини, а навіть слід розглянути можливість введення такого права в ранг імперативу в кримінальному процесі [391, с. 20; 392].

Отже, право на відмову давати показання або пояснення щодо себе, членів сім’ї або близьких родичів, коло яких визначається законом (ст. 63 Конституції), ліквідувало правне протиріччя між моральною нормою і вимогою закону, який змушував людину свідчити проти близьких. Відмова давати показання щодо себе є складовою частиною права на захист від підозри або обвинувачення у вчиненні злочину. Це право конкретизується чинним кримінально-процесуальним законодавством [393].

Тож, пропонуємо визнати неконституційним положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов’язку особи, зазначеної у п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону, «повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно» [128, ст. 28], оскільки вона суперечить ст.ст. 63, 64 Конституції України та ст. 18 Кримінального процесуального кодексу

України. Також передбачити, що у зв'язку з визнанням даної норми неконституційною, а відповідного обов'язку таким, що порушує права, свободи та інтереси особи, пропонуємо виключити з Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 172-7 «Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів» [394].

Наступним напрямком удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, на нашу думку, є вирішення проблеми відсутності повноважень у керівника державного органу, підприємства, установи, організації самостійно врегульовувати конфлікт інтересів. Так, ч. 3 ст. 28 Закону [128] визначено, що безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади, протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Ст. 29 цього ж Закону визначено заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Водночас у ст.ст. 28, 30–34 ідеться про те, що застосування цих заходів може бути здійснено на підставі рішення керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації, у випадках, якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру та за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації. Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального або потенційного конфлікту інтересів упродовж семи робочих днів роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів [128, ст.ст. 28, 29].

Таким чином, на нашу думку, необхідно передбачити можливість врегулювання конфлікту інтересів керівником органу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації і без

повідомлення компетентних суб'єктів щодо необхідності врегулювання конфлікту інтересів [395, с. 151].

У контексті вищевикладеного зазначимо, в національному корупційному законодавстві відсутні положення, що визначають адміністративну відповідальність за порушення строків вжиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Ст. 28 визначено такі строки повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів: **не пізніше наступного робочого дня** з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів. Безпосередній керівник особи або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади протягом **двох робочих** днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів приймає рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. Національне агентство у випадку одержання від особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів упродовж **семи робочих днів** роз'яснює такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів [128].

Проте ні в Законі України «Про запобігання корупції», ні в Кодексі України про адміністративні правопорушення не міститься норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за порушення зазначених строків. Саме тому *пропонуємо доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 172 7-2 «Порушення строків про врегулювання конфлікту інтересів».*

Наступним напрямком удосконалення законодавства в досліджуваній сфері, на нашу думку, повинно бути встановлення на законодавчому рівні форми повідомлення відповідного суб'єкта про конфлікт інтересів – усної чи письмової.

Так, розділ 5 Закону України «Про запобігання корупції» регламентує порядок запобігання та врегулюванню конфлікту інтересів. Він встановлює обов'язки як суб'єкта-декларанта, так і посадових осіб органу, підприємства, установи та організації щодо необхідності запобігання та врегулюванню конфлікту інтересів шляхом відповідного повідомлення. Проте в ньому не визначено форму повідомлення такої інформації.

Відповідно до Закону України «Про звернення громадян» під *зверненнями громадян* слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Звернення може бути усним чи письмовим. Усне звернення викладається громадянином на особистому прийомі або за допомогою засобів телефонного зв'язку через визначені контактні центри, телефонні «гарячі лінії» та записується (реєструється) посадовою особою. Письмове звернення надсилається поштою або передається громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, повноваження якої оформлені відповідно до законодавства. Письмове звернення також може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку (електронне звернення). У зверненні мають бути зазначені прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладена суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги. Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати. В електронному зверненні також має бути зазначено електронну поштову адресу, на яку заявнику може бути надіслано відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним. Застосування електронного цифрового підпису при надсиланні електронного звернення не вимагається [396, ст. 5]. Таким чином, повідомляти про конфлікт інтересів можна як в усній, так і в письмовій формі.

В теорії адміністративного права під формою розуміють певний спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту діяльності суб'єкта владних повноважень чи органу публічної адміністрації.

Тож, необхідність законодавчого закріплення форми повідомлення про конфлікт інтересів зумовлене тим, що:

1) таке повідомлення являє собою зовнішнє свідоме вираження волі особи, зазначеної у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

2) свідчить про наявність конфлікту інтересів;

3) обумовлено реалізацією завдань і функцій суб'єктів владних повноважень в рамках їх компетенції;

4) повинно бути юридично закріплене;

5) є найбільш зручнішим способом повідомлення про конфлікт інтересів;

6) спричиняє юридичні наслідки.

Ще одним ключовим напрямком удосконалення законодавства в досліджуваній сфері, на нашу думку, є *встановлення обов'язку декларування приватних інтересів близьких осіб тих осіб, які визначені в п.п. 1,2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».*

Так, для світової практики є характерною необхідність подання е-декларації близьких осіб суб'єкта декларування. На нашу думку, запровадження такого положення в Україні є необхідним, адже нерідко близькі особи суб'єктів, визначених у ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», мають приватні інтереси в тій сфері діяльності, в якій виконує функції держави посадова особа. Також конфлікт інтересів може виникати не лише тоді, коли близька особа є підлеглою, але й тоді, коли посадова особа та близька їй особа працюють в одній сфері діяльності, що може спричинити конфлікт інтересів. Тому пропонуємо внести відповідні зміни до Закону України «Про запобігання корупції».

Ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» визначено, що аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи, визначені

законом, є суб'єктами, які надають публічні послуги та на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Якщо проаналізувати зміст спеціальних нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність цих суб'єктів (законів України «Про нотаріат» [123], «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [ 397 ], «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» [398], «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» [124] та ін.), стає очевидним, що питання врегулювання конфлікту інтересів в окремих випадках взагалі не визначені. Так, наприклад, в зазначених нормативно-правових актах не йдеться про виникнення конфлікту інтересів у нотаріусів, адвокатів, оцінщиків з іншими суб'єктами, визначеними в п.п. 1,2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», під час виконання ними своїх професійних завдань та функцій. Слід враховувати той факт, що конфлікт інтересів може бути не лише у зв'язку з виконанням службових чи представницьких повноважень, а в тому числі й повноважень неслужбового характеру, які виконують нотаріуси, оцінщики, експерти, аудитори, а також інші особи, визначені в п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції, тобто особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Ст. 4 Закону України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» визначено, що державний виконавець, приватний виконавець зобов'язані вживати всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання чи усунення конфлікту інтересів. Тоді як конфліктом інтересів вважається суперечність між особистими інтересами державного виконавця або приватного виконавця та його професійними правами і обов'язками, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість під час виконання державним виконавцем або приватним виконавцем його професійних обов'язків, а також на вчинення чи невчинення ним дій під час здійснення примусового виконання рішень [124, ст. 4]. Тобто, зміст поняття «конфлікт інтересів» є тотожним змісту поняття «реальний

конфлікт інтересів», визначеного в Законі України «Про запобігання корупції», що, на нашу думку, є підміною понять.

Тому *з метою унеможливлення неоднозначного застосування норм права щодо врегулювання конфлікту інтересів пропонуємо привести норми законів України «Про нотаріат», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні», «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів» та Закону України «Про запобігання корупції» у відповідність та визначити, що під час здійснення ними діяльності на аудиторів, нотаріусів, приватних виконавців, оцінювачів, а також експертів, арбітражних керуючих, незалежних посередників, членів трудового арбітражу, третейських суддів поширюються положення Закону України «Про запобігання корупції».*

Вважаємо за доцільне передбачити, зазначивши це в Законі України «Про запобігання корупції», *створення спеціальних (тимчасових,) комісій в структурі органу, підприємства, установи, організації, для урегулювання конфлікту інтересів*. Така комісія повинна створюватися лише у випадку виникнення конфлікту інтересів та бути колегіальним суб'єктом. До її складу пропонуємо включити: керівника органу, підприємства, установи, організації; керівника підрозділу кадрового забезпечення; особу, відповідальну за запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в органі, на підприємстві, установі, організації. Слід зазначити, що подібні органи, щоправда постійні, функціонують у Великобританії, Франції, Словаччині та Чехії. Тож, підстави для створення та функціонування спеціальних (тимчасових) комісій потрібно закріпити в *Законі України «Про запобігання корупції» шляхом внесення відповідних змін: додати ст. 35-1 «Діяльність спеціальних (тимчасових) комісій з урегулювання конфлікту інтересів».*

Потребує також уточнення норма, що стосується запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи корпоративних прав.

Так, ст. 36 Закону України «Про запобігання конфлікту інтересів» визначено підстави та умови запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав. Особи, зазначені в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані протягом 30 днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому законом. Якщо на момент закінчення вказаного тридцятиденного строку в системі депозитарного обліку встановлено обмеження на здійснення операцій з акціями на підставі відповідного рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про зупинення внесення змін до системи депозитарного обліку, особи, зазначені в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, зобов'язані передати належні їм акції в управління іншій особі протягом 30 днів з дати відновлення внесення змін до системи депозитарного обліку щодо відповідних акцій. У таких випадках особам, зазначеним у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється передавати в управління належні їм підприємства та корпоративні права на користь членів своєї сім'ї. Передача особами, зазначеними в пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, належних їм підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарними, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності [128, ст. 36].

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

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

2) укладення договору про управління цінними паперами, іншими фінансовими інструментами і грошовими коштами, призначеними для

інвестування в цінні папери та інші фінансові інструменти, з торговцем цінними паперами, який має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління цінними паперами;

3) укладення договору про створення венчурного пайового інвестиційного фонду для управління переданими корпоративними правами з компанією з управління активами, яка має ліцензію Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на провадження діяльності з управління активами [128, ст. 36].

На нашу думку, конфлікт інтересів у особи, яка має корпоративні права та є суб'єктом, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», може бути лише тоді, коли така особа уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування саме в тій сфері (галузі), де має корпоративні права.

Пропонуємо розширити перелік видів діяльності, якими особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону мають право займатися. Окрім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, до цього переліку слід внести *діяльність з надання в оренду власного майна у встановленому законодавством порядку*.

Удосконалення потребують положення, які стосуються службового сумісництва поліцейських. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» на працівників поліції (поліцейських та державних службовців) поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції». Утім, на нашу думку, в окремих випадках цього не відбувається. Наприклад, ст. 66 встановлені обмеження щодо службового сумісництва поліцейських: поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої. Тож, виникає питання: якщо ст. 3 Закону України «Про Національну поліцію» визначено, що на працівників поліції (поліцейських та державних

службовців) поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», чому порушуються норми ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», де визначено, що особи, визначені в ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», у тому числі поліцейські (пункт «з» зазначеної норми), мають право займатися викладацькою, науковою і творчою діяльністю, медичною практикою, інструкторською та суддівською практикою із спорту. Варто також згадати, що ст. 172-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Об'єктивною стороною такого правопорушення є порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту).

Таким чином, *пропонуємо внести зміни до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію» та викласти її в такій редакції:*

*«Ст. 66 Службове сумісництво поліцейських*

*1. Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту».*

Також слід звернути увагу на одну з підстав звільнення поліцейського – у разі набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією (п. 10 ч. 1 ст. 77 Закону України «Про Національну поліцію»). Поліцейський як суб'єкт, який виконує функції держави, може вчинити такі адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту

інтересів (ст. 172-7); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень (ст. 172-8); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9).

Проаналізувавши зміст складів зазначених адміністративних правопорушень, маємо зазначити, що у перше несвоєчасне подання декларації поліцейського повинно розглядатись у рамках дисциплінарного провадження спеціальними (тимчасовими) комісіями органу Національної поліції. Якщо ж поліцейський повторно несвоєчасно подає декларацію, настає адміністративна відповідальність, а рішення суду щодо накладання адміністративного стягнення на поліцейського у разі порушення вимог фінансового контролю є підставою для його звільнення.

У зв'язку з вищезазначеним пропонуємо *внести зміни до примітки ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення та доповнити її абзацом 3 такого змісту:*

*«Суб'єкти, визначені в пунктах «г, д, е, з» пункту 1 частини 1 статті 3 Закону України «Про запобігання корупції», вважаються суб'єктами даного правопорушення якщо вони повторно вчинили дії, передбачені частиною 1 ст. 172-7 даного Кодексу; у разі несвоєчасного неподання декларації вперше вони несуть дисциплінарну відповідальність».*

Варто також звернути увагу на строки розгляду справи про адміністративні правопорушення та строки накладення адміністративних стягнень.

Ч. 4 ст. 277 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено, що строк розгляду справ про адміністративні правопорушення зупиняється судом у разі, якщо особа, щодо якої складено протокол про таке правопорушення, умисно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо). Водночас ст. 38 даного Кодексу визначено строки накладення адміністративного стягнення, де передбачено, що адміністративне стягнення може бути накладено, за загальним правилом, не

пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – не пізніш як через два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи про адміністративні правопорушення відповідно до цього Кодексу підвідомчі суду (судді). На нашу думку, при розгляді справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, потрібно передбачити, що в разі зупинення строку розгляду справи, зупиняється строк накладення адміністративного стягнення за вчинення такого правопорушення.

Узагальнюючи вищевикладене, пропонуємо такі *шляхи удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах:*

– внесення змін до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» шляхом доповнення такими термінами: «конфлікт інтересів»; «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика із спорту»;

– замінити термін «врегулювання конфлікту інтересів» на «управління конфліктом інтересів», оскільки врегулювати конфлікт інтересів можна лише потенційний, тоді як реальний конфлікт інтересів врегулювати не можна, адже, якщо він наявний, має йтися про управляння ним та відповідно про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, передбаченого главою 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення;

– видалити з визначення реального конфлікту інтересів, наведене в ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції», слово «суперечність», адже ця категорія є оціночною, а, відповідно до правил юридичної техніки, норми права не повинні містити оціночних понять для уникнення ситуацій ситуативного їх тлумачення;

– визнати неконституційним положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов'язку особи, зазначеної у

пунктах 1, 2 частини першої статті 3 даного Закону, повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту його настання про конфлікт інтересів;

– передбачити можливість врегулювання конфлікту інтересів самостійно керівником органу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації або без повідомлення компетентних суб'єктів про необхідність врегулювання конфлікту інтересів;

– встановити адміністративну відповідальність за порушення строків врегулювання конфлікту інтересів шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 1727-1 «Порушення строків врегулювання конфлікту інтересів»;

– передбачити усну або письмову форму повідомлення про конфлікт інтересів відповідного суб'єкта, а також встановити підстави, за яких застосовується відповідна форма;

– встановити обов'язкове декларування приватних інтересів близьких осіб тих осіб, які визначені в п.п. 1,2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

– передбачити у спеціальних законах, що положення Закону України «Про запобігання корупції» поширюються на осіб, які здійснюють адвокатську діяльність, нотаріальну діяльність, професійну оціночну діяльність, та на інших осіб, які відповідно до законодавства уповноважені надавати публічні послуги;

– створити спеціальні (тимчасові) комісії в структурі органу, підприємства, установи, організації для урегулювання конфлікту інтересів;

– уточнити норму, що стосується запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи корпоративних прав. На нашу думку, конфлікт інтересів у особи, яка має корпоративні права та є суб'єктом, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», може бути лише тоді, коли така особа уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування саме в тій сфері (галузі), де має корпоративні права;

– розширити перелік видів діяльності, якими особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону мають право займатися: крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту пропонуємо внести до цього переліку діяльність з надання в оренду власного майна у встановленому законодавством порядку;

– удосконалити положення, що стосуються службового сумісництва поліцейських, а також встановлення вимог щодо поширення на них дії Закону України «Про запобігання корупції»: необхідно внести зміни до ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію» та викласти її в такій редакції: «Ст. 66 Службове сумісництво поліцейських

1. Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту»;

– передбачити, що якщо зупиняється строк розгляду справи про вчинення адміністративних правопорушень, пов’язаних з корупцією, зупиняється й строк накладення штрафу за вчинення такого правопорушення;

– встановити зовнішній контроль над особами, які проживають у гірській місцевості та перебувають у підпорядкуванні близьким їм особам під час виконання функцій держави або місцевого самоврядування з метою врегулювання конфлікту інтересів.

**Висновки до п’ятого розділу**

Дослідивши зарубіжний досвід правового регулювання конфлікту інтересів, проаналізувавши шляхи вдосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, ми дійшли таких висновків.

Ефективність запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначається такими чинниками: 1) рівень економічного розвитку країни; 2) боязнь особи бути притягненою до юридичної відповідальності за

вчинення корупційних діянь; 3) рівень правової свідомості та правової культури населення та службовців; 4) дієва система нормативно-правових актів, якими урегульовують конфлікт інтересів.

Позитивним у цьому сенсі є досвід Словаччини щодо розвитку громадських інституцій. Основними їхніми завданнями є: здійснення моніторингу, антикорупційна освіта, проведення аналізу та експертизи, боротьба з клієнтелізмом, а також підтримка позитивних кроків у сфері боротьби з корупцією.

Дієвим засобом запобігання конфлікту інтересів у країнах ЄС є забезпечення адміністративної прозорості діяльності державних службовців, що полягає в наданні відкритого доступу до процедури прийому на державну службу; забезпечення громадського контролю та надання необхідної інформації про діяльність державних службовців та про підстави прийняття ними рішень; про їхній майновий стан та майновий стан близьких їм осіб.

Цікавим є досвід США, Великобританії, Франції, де конфлікт інтересів визначається як передумова поширення корупції на публічній службі. Законодавство цих країн особливу увагу приділяє не врегулюванню конфлікту інтересів, а його попередженню та профілактиці, застосовуючи кодекси етики державних службовців, у яких акцентовано увагу на моральній стороні конфлікту інтересів. Головними принципами діяльності осіб, які перебувають на державній службі, є: перевага загального інтересу над приватним; справедлива конкуренція; неупередженість по відношенню до громадян; системність у прийнятті рішень; недопущення дискримінації громадян у їх відносинах з публічною адміністрацією; послідовність, чесність. Також заслуговує на увагу факт застосування замість поняття «врегулювання конфлікту інтересів» поняття «управління конфліктом інтересів».

Для законодавства Італії характерним є запровадження такого принципу запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, як винятковість державного трудового контракту, що передбачає повну заборону для

державних службовців займатися будь-якою як оплачуваною, так і неоплачуваною діяльністю.

Окрім того в Італії та Франції функціонує спеціально створений орган, що координує діяльність різних органів влади у сфері протидії корупції, обмін інформації між відомствами, розробляє рекомендації та визначає основні напрями загальнодержавної антикорупційної політики; оцінює реальний вплив антикорупційних заходів, який можна оцінити лише з часом, зокрема норм дисциплінарного законодавства про відповідальність чиновників. Вжиті заходи мають підлягати моніторингу; громадянське суспільство повинно мати можливість робити свій внесок, оприлюднювати свою точку зору щодо результатів такого моніторингу.

Пропонуємо такі шляхи вдосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах:

1) навести в Законі України «Про запобігання корупції» визначення таких правових категорій: «конфлікт інтересів»; «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика із спорту»;

2) ввести в національне антикорупційне законодавство термін «адміністрування конфліктом інтересів», який за своєю природою та змістом ширший за поняття «врегулювання конфлікту інтересів»;

3) визнати неконституційними положення абз. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» щодо обов’язку особи, зазначеної у п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції», повідомляти про конфлікт інтересів не пізніше наступного робочого дня з моменту його виникнення;

4) передбачити можливість урегулювання конфлікту інтересів самостійно керівником органу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації або без повідомлення компетентних суб’єктів щодо необхідності врегулювання конфлікту інтересів;

5) встановити адміністративну відповідальність за порушення строків повідомлення про конфлікт інтересів шляхом доповнення Кодексу України про адміністративні правопорушення ст. 1727-1 «Порушення строків повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів»;

6) нормативно запровадити усну або письмову форму повідомлення про конфлікт інтересів відповідного суб'єкта, а також встановити підстави, за яких застосовується відповідна форма;

7) установити обов'язкове декларування приватних інтересів близьких осіб тих осіб, які визначені в п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»;

8) передбачити, що положення Закону України «Про запобігання корупції» поширюються на осіб, які здійснюють адвокатську діяльність, нотаріальну діяльність, професійну оціночну діяльність, та на інших осіб, які відповідно до законодавства уповноважені надавати публічні послуги;

9) створити спеціальні (тимчасові) комісії в структурі органу, підприємства, установи, організації для врегулювання конфлікту інтересів;

10) уточнити норму, що стосується запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи корпоративних прав, адже конфлікт інтересів у особи, яка має корпоративні права та є суб'єктом, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», може виникати лише тоді, коли така особа уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування саме в тій сфері (галузі), де має корпоративні права;

11) розширити перелік видів діяльності, якими особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, мають право займатися: крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту пропонуємо внести до цього переліку діяльність із надання в оренду власного майна у встановленому законодавством порядку;

12) удосконалити положення, що стосуються службового сумісництва поліцейських, а також поширити на них дію Закону України «Про запобігання корупції»;

13) зазначити в Кодексі України про адміністративні правопорушення, що якщо зупиняється строк розгляду справи про вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, зупиняється й строк накладення штрафу за вчинення даного правопорушення;

14) установити зовнішній контроль над особами, які проживають у гірській місцевості та перебувають у підпорядкуванні близьким їм особам, під час виконання функцій держави або місцевого самоврядування з метою врегулювання конфлікт інтересів.

Запропоновано внести зміни та доповнення до ст. 172-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення; доповнити Кодекс ст. 1727-1 «Порушення строків повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів»; ст. 172 7-2 «Порушення строків про повідомлення та врегулювання конфлікту інтересів». Внести доповнення до ст.ст. 1, 3, 28 Закону України «Про запобігання корупції» та доповнити Закон ст. 35-1 «Діяльність спеціальних (тимчасових) комісій з урегулювання конфлікту інтересів». Доповнити ст. 66 Закону України «Про Національну поліцію» та викласти її в такій редакції: «Поліцейський не може під час проходження служби займатися іншою оплачуваною діяльністю, крім науково-педагогічної, наукової або творчої, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту».

# ВИСНОВКИ

У **дисертації** наведено теоретичне узагальнення та шляхи вирішення нової наукової проблеми, що виникла через відсутність в адміністративно-правовій науці комплексного концептуального дослідження теоретичних та прикладних засад запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права. З урахуванням відповідних концепцій вітчизняних і зарубіжних учених, законодавства та практики діяльності суб'єктів владних повноважень, інших уповноважених осіб розроблено пропозиції теоретичного, методологічного та організаційно-правового характеру, вироблено науково обґрунтовані рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності реалізації заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, запропоновано низку пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети дослідження.

1. Методологія дослідження конфлікту інтересів – це концептуальна категорія наукового дослідження конфлікту інтересів, що поєднує філософські, загальнонаукові та спеціальні принципи, засоби та методи, які застосовуються в процесі пізнання конфлікту інтересів у системі публічного адміністрування. З метою отримання нових наукових результатів, пріоритетним у дослідженні став метод герменевтичного аналізу, який застосовано при дослідженні юридичної природи конфлікту інтересів, визначені його видів та засобів запобігання та врегулювання таких конфліктів, що надало можливість сформувати аутентичний погляд на систему адміністративно-правових засобів адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах.

2. В історії правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації виділено такі періоди: I етап (1991–1997 рр.) – відсутність нормативно-правового

забезпечення, акцентуація уваги на протидії корупційним злочинам; II етап (1998–2008 рр.) – перші спроби правового регулювання на підзаконному і на законодавчому рівнях в окремих сферах і галузях приватної, а згодом публічної діяльності; III етап (2009–2012 рр.) – виділення конфлікту інтересів як самостійного заходу запобігання корупції; IV етап (2012–2014 рр.) – формування нового розуміння конфлікту інтересів, механізмів повідомлення про конфлікт інтересів, врегулювання його в діяльності публічної адміністрації; V етап (з 2015 р.) – формування комплексної системи заходів, спрямованих на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, протидію їх виникненню в діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

3. Особливостями публічних правовідносин стосовно конфлікту інтересів визначені: 1) сфера їх виникнення (реалізація публічних повноважень); 2) суб'єктний склад (не тільки особи, що перебувають на публічній службі, працівники державних та комунальних підприємств, установ та організацій, але й особи, що здійснюють приватну господарську, у тому числі підприємницьку, та іншу діяльність, пов'язану із наданням публічних послуг, спрямованих на задоволення публічного інтересу); 3) об'єктом відносин (встановлені законодавством правила запобігання впливу приватного інтересу цих суб'єктів на об'єктивність реалізації їхніх повноважень).

4. Конфлікт інтересів – наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших повноважень. Аргументовано, що складовими конфлікту інтересів виступають: а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі невладного характеру); б) приватний інтерес особи, яка реалізує такі повноваження; в) можливість впливу або вплив приватного інтересу на

об’єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень. Доведено недоцільність застосування у законодавчих визначеннях конфліктів інтересів слова «суперечність» як апріорної ознаки таких конфліктів. Виділено нові види конфліктів інтересів за критерієм їх протиправності – перспективний та ретроспективний (легальний, протиправний).

5. Аргументовано, що адміністративно-правові засоби запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах є лише частиною заходів адміністрування конфлікту інтересів, вони являють собою визначену нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням юридичних важелів впливу (приписів, заборон та дозволів) на конфлікт інтересів, спрямовану на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів у публічно правових відносинах, нівелювати вплив приватного інтересу на виконання службових повноважень шляхом врегулювання таких конфліктів у разі їх виникнення. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах – це визначена нормами адміністративного права сукупність різних за своєю сутністю та призначенням правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на спільне вирішення завдання запобігти виникненню конфлікту інтересів, врегулювати такі конфлікти у разі їх виникнення, забезпечити контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності. Такі засоби реалізуються через застосування: а) заходів попередження конфлікту інтересів; б) заходів врегулювання конфлікту інтересів; в) заходів моніторингу виконання прийнятого рішення; г) заходів адміністративного примусу.

6. В системі суб’єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, залежно від кола обов’язків, що на них покладаються, вирізняються: а) суб’єкти, на яких одночасно покладено обов’язки запобігати та врегульовувати конфлікти

інтересів; б) ті суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів щодо запобігання виникненню конфліктів, і ті, на яких покладено повноваження їх урегульовувати; в) суб'єкти, на яких покладено обов'язки вживати заходів лише щодо врегулювання конфліктів інтересів. Виділено такі підстави для їх класифікації: 1) залежно від публічно-правового статусу; 2) залежно від виду виконуваних функцій та повноважень; 3) залежно від складу; 4) залежно від вимог щодо процедури повідомлення про конфлікт інтересів.

7. Обрання конкретних форм повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання залежить від низки факторів: виду конфлікту (потенційний або реальний); його тривалості (тимчасовий (разовий) або постійний); суб'єкта, у якого він виник (службовці державних органів, органів місцевого самоврядування, працівники інших юридичних осіб публічного права, особи, які надають публічні послуги тощо); суб'єктів, уповноважених на його врегулювання (керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій їх підрозділів; колегіальні органи самостійно або за участі представника або органу НАЗК; громадські об'єднання); наявності (відсутності) згоди особи на застосування щодо неї певного заходу; форми врегулювання (усна чи письмова) тощо.

8. Наявність в особи корпоративних прав та підприємств не створює ситуацію конфлікту інтересів, вона передбачає лише можливість виникнення такої ситуації в певних випадках. Визначені в ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції» механізми передачі в управління іншій особі підприємств та корпоративних прав лише обмежують реалізацію права на відповідну власність, при цьому наявність приватного інтересу службовця не нівелюються, а конфлікт інтересів у майбутньому залишається можливим. Альтернативними кроками реформування можуть стати: а) заборона прийняття на службу (роботу) осіб, які мають корпоративні права у сфері здійснення майбутньої службової (трудової) діяльності; б) запровадження публічного та прозорого продажу корпоративних прав та підприємств;

в) скасування положень ст. 36 Закону, відповідно до яких конфлікти інтересів будуть мати місце лише по факту їх виникнення у службовця і врегульовуватись відповідно до загальної процедури (висловили підтримку 213 осіб – 61 % опитаних).

9. Незважаючи на наявність положень ч. 4 ст. 23 Закону України «Про запобігання корупції» не кожне рішення, прийняте уповноваженою особою на користь особи, від якої вона чи її близькі особи отримали подарунок, повинно вважатися таким, що прийняте в умовах конфлікту інтересів. Наявність або відсутність такого конфлікту залежить, по-перше, від моменту отримання подарунку, по-друге, від виду подарунку.

10. Аналіз видів діяльності, щодо яких встановлено законодавчий дозвіл оплатного суміщення та сумісництва, показав, що більшість із них законом чітко не визначені і є результатом доктринального тлумачення, що негативно впливає, по-перше, на розуміння змісту цих видів діяльності особами, уповноваженими на виконання функцій держави, місцевого самоврядування, по-друге, на правозастосовну практику спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції, а також суддів, що нерідко довільно їх трактують. Виходом із такої ситуації має стати законодавче закріплення визначень згаданих видів діяльності у відповідних законах, що їх регулюють. При цьому не вважаємо за потрібне закріплювати визначення цих видів діяльності та деяких інших термінів у Законі України «Про запобігання корупції», оскільки вони не визначають межі, порядок та особливості здійснення відповідних видів діяльності, що повинно регулюватися спеціальним законодавством.

11. Усунення суперечності щодо можливості окремих суб’єктів мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв’язку з виконанням повноважень близьким їм особам та конфліктом інтересів у їх діяльності можливе шляхом доповнення ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» абзацом другим такого змісту: «Положення абзацу першого цієї частини не поширюються на осіб,

передбачених абзацом третім частини 1 статті 27 цього Закону». Також потребують приведення у відповідність до положень Закону України «Про запобігання корупції» правила врегулювання спільної роботи близьких осіб, передбачені Законом України «Про державну службу».

12. Підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності за ст. 172-7 КУпАП є встановлення ознак складу відповідного проступку, визначальними серед яких є ті, що характеризують реальний конфлікт інтересів, а саме: а) наявність дискреційних службових, представницьких або інших повноважень на вчинення дій чи прийняття рішень та факт їх реалізації; б) наявність підтвердженого приватного інтересу особи стовно прийнятого рішення або вчиненої дії; в) вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших визначених законом повноважень. Доведено, що передбачена ч. 1 ст. 172-7 КУпАП відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів суперечить положенням 63 та 64 Конституції України і, як наслідок, потребує скасування (63 % (221) опитаних підтримали цю пропозицію).

13. Положення ч. 5 ст. 30 КУпАП, якими передбачена можливість позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, не відповідають принципу правової визначеності – чіткості, зрозумілості й однозначності формулювання правових норм, зокрема їх передбачуваності (пропозицію про виключення цієї норми схвалили 95 % учасників анкетування). Окрім того, припинення публічної служби (трудової діяльності) як наслідок притягнення до адміністративної відповідальності має бути лише у випадках вчинення правопорушень, пов'язаних із виконанням службових (трудових) обов'язків, в інших випадках звільнення має бути наслідком вчинення особою, яку протягом року було піддано

адміністративному стягненню, повторного порушення (підтримали 69 % респондентів або 241 особа).

14. Адміністративні провадження, пов’язані з порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів – це специфічні упорядковані послідовні дії уповноважених суб’єктів та їх посадових осіб щодо виявлення порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів) та забезпечення притягнення порушників до адміністративної відповідальності в процесі адміністративного розслідування справ, розгляду і прийняття постанови у справі, оскарження і забезпечення виконання постанови.

15. На підставі дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання конфлікту інтересів стверджується, що на рівень запобігання та врегулювання конфлікту інтересів впливають: 1) рівень економічного розвитку даних країн; 2) побоювання бути притягненим до юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь; 3) рівень правової свідомості та правової культури населення та службовців; 4) дієва система нормативно-правових актів, якими урегульовують конфлікт інтересів; 5) конкретність, зрозумілість та передбачуваність норм права. Позитивним у цьому контексті визнано досвід країн ЄС (щодо участі громадських інституцій у процесі запобігання конфліктам інтересів; забезпечення адміністративної прозорості проходження служби державними службовцями; спрямованості дій влади на запобігання, а не врегулювання конфліктів інтересів; винятковості державного трудового контракту; створення в системі публічної служби спеціальних інституцій із врегулювання конфліктів інтересів та ін.).

16. Удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах можливе

шляхом: 1) термінологічного визначення в спеціальних законах таких правових категорій, як «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика із спорту»; 2) введення в національне антикорупційне законодавство терміна «адміністрування конфлікту інтересів», який є за своїм змістом є ширшим за «заходи запобігання та врегулювання конфліктів інтересів»; 3) нормативного запровадження усної чи письмової форми повідомлення про конфлікт інтересів у відповідного суб'єкта, а також визначення підстав, за яких застосовується або усна, або письмова форма повідомлення про конфлікт інтересів (пропозицію підтримало 87 % (303) опитаних); 4) встановлення обов'язку декларування приватних інтересів близьких осіб тих осіб, які визначені в п.п. 1,2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»; 5) поширення положень Закону України «Про запобігання корупції» на осіб, які здійснюють адвокатську діяльність, нотаріальну діяльність, професійну оціночна діяльність та інших осіб, які відповідно до законодавства уповноважені надавати публічні послуги; 6) створення спеціальних (тимчасових) комісій у структурі органу, підприємства, установи, організації для урегулювання конфлікту інтересів; 7) уточнення норми, що стосується запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи корпоративних прав, адже конфлікт інтересів у особи, яка має корпоративні права та є суб'єктом, на якого поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», може бути лише тоді, коли така особа уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування саме в тій сфері (галузі), де має корпоративні права.

17. На підставі дослідження особливостей запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права запропоновано внесення таких змін і доповнень:

а) в Законі Україні «Про запобігання корупції»:

– ч. 1 ст. 1 доповнити абзацами такого змісту: «Конфлікт інтересів – наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття

рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших повноважень»; «публічна посадова особа – особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особа, яка для цілей цього Закону прирівнюються до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування»

– абз. 12 ч. 1 ст. 1 викласти в такій редакції : «Реальний конфлікт інтересів – вплив приватного інтересу публічної посадової особи на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших публічних повноважень»;

– п. 1 ч. 1 ст. 25 викласти в такій редакції: «займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту, надання в оренду) або підприємницькою діяльністю, надання рухомого та нерухомого майна в оренду, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України» (підтримало 90 % опитаних – 314 осіб);

– п. 2 ч. 1 ст. 28 викласти в такій редакції: «2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника (у тому числі у разі тимчасової відсутності такого керівника), або в колегіальному органі, – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно»;

– ст. 29 доповнити ч. 3 такого змісту: «Рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів може

бути прийнято в усній або письмовій формі. Рішення про застосування інших заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів приймається в письмовій формі» (пропозицію підтримало 87 % (303) опитаних);

– ч. 1 ст. 30 викласти в такій редакції: «Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів здійснюється за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації у випадках, якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру, та за умови можливості самостійного прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій керівником або залучення до цього інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації» (підтримали 82 % (288) учасників анкетування);

– ст. 33 доповнити ч. 4 такого змісту: «Рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем приймається керівником, який обіймає посаду рівня не нижче ніж керівник самостійного структурного підрозділу, у складі якого працює особа, яка повідомила про конфлікт інтересів» (визнано доцільним 71 % респондентів (247 осіб);

б) ст. 66 «Службове сумісництво поліцейських» Закону України «Про Національну поліцію» виключити (підтримало 199 осіб – 57 % опитаних);

в) абз. 2 ч. 7 ст. 19 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» викласти в такій редакції: «За результатами розгляду зазначеної інформації міністр, який спрямовує та координує діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, в межах своїх повноважень, а у випадках виникнення конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом, а також неможливості врегулювання конфлікту інтересів у керівника центрального органу виконавчої влади міністром, який спрямовує та координує діяльність відповідного центрального органу виконавчої влади, – Кабінет Міністрів

України приймає рішення про здійснення заходів із врегулювання конфлікту інтересів у відповідного керівника центрального органу виконавчої влади відповідно до положень Конституції України та Закону України «Про запобігання корупції» та здійснює контроль за їх реалізацією»;

г) в Кодексі України про адміністративні правопорушення:

– ст. 172-5 викласти в такій редакції:

– «Порушення встановлених законом заборон щодо одержання подарунків –

тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією такого подарунка та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків, відносно яких встановлено обмеження щодо їх вартості –

тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з конфіскацією такого подарунка.

Та сама дія, вчинена особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене цією статтею, –

тягне за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією такого дарунка (пожертви) та з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік...»;

– ст. 172-5 викласти в такій редакції:

«Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів –

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

Примітка.

1. Суб’єктом правопорушень у цій статті є особи, зазначені в п.п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції».

2. У цій статті під реальним конфліктом інтересів слід розуміти вплив приватного інтересу публічної посадової особи на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших публічних повноважень»;

а. ч. 1 ст. 172-8 викласти в такій редакції: «Незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв’язку з виконанням службових або інших визначених законом повноважень, –

тягне за собою накладення штрафу від ста до ста п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік» (підтримало 224 особи – 64 % опитаних).

# СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Удосконалення антикорупційного законодавства на засадах світових стандартів. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_31896

2. Про запобігання та протидію корупції. Закон України від 7 квітня 2011 №3206-VI. URL : http://zakon4.rada.gov.ua

3. Вікіпедія. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki

4 . Табарин И. В. Современная теория права: новый научный курс : монография. Москва : Самиздат, 2008. 624 с.

5 . Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М. : Аванта+, 2001. 560 с.

6 . Загвязинский В. И., Атаханов Р. А. Методология и методы психолого-педагогического исследования. Москва: Academa, 2001. 207 с.

7. Хопта О. С. Методологічні основи наукового дослідження принципів судочинства. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Випуск 1. Том 1. С. 79–82.

8 . Проблема методу пізнання. Емпіризм і раціоналізм / Вступ до філософії: навч. матеріали он-лайн. URL: www. pidruchniki.com/.../problema_metodu_piznannya_empirizm.

9 . Петряев К. Д. Вопросы методологии исторической науки. Київ: Вища шк. 1971. 163 с.

10 . Поняття методології наукових досліджень та її види. URL: http://elib.lutsk-ntu.com.ua/book/fb/pesp/2012/12-31/page7.html

11 . Карташов В. Н. Теория государства и права: учеб. пособ. для бакалав. Ярославль: ЯрГУ, 2012. 274 с.

12 . Лекція 3. Методологія і методи наукових досліджень URL: http://www.tsatu.edu.ua/tstt/wp-content/uploads/sites/6/lekcija-3-metodolohija-i-metody-naukovyh-doslidzhen-z-dyscypliny-nk.pdf

13. Благодарний А. Методологія дослідження правової регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. Підприємництво, господарство та право. 2019. №6. С. 147–151.

14. Копнин П. В. Диалектика как логика и теория познания. Опыт логико-гносеологического исследования. М.: Наука. 1973. 324 с.

15. Голяшкіна О. А. Еволюція інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у системі публічної служби. Вісник НАДУ. Серія «Державне управління». 2020. №1. С. 13–21

16. Про правила етичної поведінки. Закон України від 17 травня 2012 р. № 4722-VI (не чинний). URL: http://zakon4.rada.gov.ua

17. Голяшкіна О. А. Еволюція інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у систем публічної служби. Вісник НАДУ. Серія «Державне управління». № 1. 2020. С. 13–22. URL: http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/89/files/a6c57d05-144d-4e56-880b-5d50764f1fc6.pdf

18. Введение в философию. Фролов И. Т. и др. 3-е изд. М. : Республика, 2003. 623 с.

19. Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень». Д.: РВВ ДНУ, 2014. 48 с.

20. История философии / Под ред. В. П. Кохановского, В. П. Яковлева. 67е изд. Ростов н/Д: Феникс. 2008. 567 с.

21. Гермаш О. М. До питання про метод юридичної герменевтики. Суспільство і право. 2009. № 4. С. 40–47.

22. Рабінович П. Герменевтика і правове регулювання. Вісник Академії правових наук України. 1999. № 2. С. 60–69.

23 . Головін А. Застосування методів юридичної герменевтики в інтерпретаційній діяльності Конституційного Суду України. Вісник

Конституційного Суду України № 4/2012. С. 43–54. URL: irbis-nbuv.gov.ua › cgi-bin › irbis_nbuv › cgiirbis_64

24 . Коломоєць Т. О., Лютіков П. С. Обмеження щодо одержання подарунків як засіб запобігання правопорушенням, пов'язаним із корупцією: правовий аспект. Підприємництво, господарство та право. 2017. № 12. С. 164–168.

25. Лукашевич С. Ю., Груба Д. І. Управління людськими ресурсами: філософські засади [Текст] : навч. посібник для внз. ЗДІА. К.: Професіонал, 2006. 567 с.

26 . Місце синергетичної парадигми в методології правових і кримінологічних досліджень URL: file:///C:/Users/kov21/Downloads/62911-129254-1-SM.pdf

27. Діденко І. В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: автореф. дис. На здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. зі спец. 12.00.07. Київ. 2018. 20 с.

28 . Лекція 3. Методологія і методи наукових досліджень URL:http://www.tsatu.edu.ua/tstt/wp-content/uploads/sites/6/lekcija-3-metodolohija-i-metody-naukovyh-doslidzhen-z-dyscypliny-nk.pdf

29 . Іванцов І. І. Алміністратнвно-правове регулювання залучення громадськості до заходів із запобігання корупції: днс. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.. 2018. 213 с.

30 . Чопик Н. В. Діяльність комітетів Верховної Ради України як складова забезпечення прав і свобод громадян у сфері запобігання корупції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Державний вищий навчальний заклад «Ужгородський національний університет». Ужгород, 19 с.

31 . Литвнненко В. І. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: дне. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. К.. 2015. 485 с.

32 . Гейц О. О. Публічно-правовий механізм протидії корупції в Україні: дне. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро. 2019. 305 с.

33. Берднікова К. В. Адміністративна відповідальність за порушення встановлених заборон та обмежень в сфері запобігання корупції в Україні: дне. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К.. 2016. 233 с.

34. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : автореф. дис. … канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. М-во освіти і науки України ; Івано-Франків. нац. техн. ун-т нафти і газу. ІваноФранківськ, 2017. 20 с.

35. Рівчаченко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя: Запорізький національний університет. 2017. 195 с.

36. Пастух І.Д. Стан дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. Наукові записки. Серія «Право». 2019. Вип. 7. С.156-160.

37. Кримінальний кодекс України від 28 грудня 1960 року // Відомості Верховної Ради УРСР. 1961. № 2. Ст. 14.

38. Ленин В. И. Полное собрание сочинений. Том 44. Июнь 1921 – март 1922. 744 с.

39. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05 жовтня 1995 року // Відомості Верховної Ради України. 1995. № 34. Ст. 266.

40. Мельник М. І. Наукове забезпечення антикорупційної діяльності в органах державної влади. К.: Основа, 1999. 148 с.

41 . Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.08; Нац. акад. внутр. справ України. К., 2002. 31 с.

42 . Про затвердження Положення про організацію внутрішнього аудиту в комерційних банках України : Постанова Національного банку України № 114 від 20 березня 1998 року. Офіційний вісник України від 11.06.1998. № 21. Ст. 775.

43 Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби України № 58 від 23 жовтня 2000 року

44 Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг: Законі України // Відомості Верховної Ради України. 2002. № 1. Ст. 1.

45 . Акрам Трад Аль-Фаїз Відповідальність за хабарництво за кримінальним законодавством Йорданії і України (порівняльно-правове дослідження): Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.08; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 2002. 16 с.

46 . Заброда Д. Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією (адміністративно-правовий аспект): дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук 12.00.07 «теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», НАВС. 2005. 220 с.

47 . Рогульський С. С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. К., 2005. 187 с.

48. Тучак Р. М. Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією: дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук 12.00.07 «адміністративне право і

процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний ун-т внутрішніх справ. Х., 2007. 198 с.

49. ТкаченкоО. В. Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ: дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київський національний ун-т внутрішніх справ. Навчально-науковий ін-т підготовки кадрів громадської безпеки та психологічної служби. К., 2008. 208 с.

50. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень 11 червня 2009 року № 1507-VI. Відомості Верховної Ради України, 2009. № 45. Ст. 692. (втратив чинність)

51. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення 7 квітня 2011 року № 3207-VI Відомості Верховної Ради України, 2011. № 41. Ст. 414.

52. Кримінальної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією Відомості Верховної Ради України, 2007. № 47–48. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text

53. Цивільної конвенцій Ради Європи про боротьбу з корупцією, яка набрала чинності від 16.03.2005, Відомості Верховної Ради України, 2005. № 16. Ст. 266. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text

54. Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції, яка набрала чинності для України 01 січня 2010 року. Відомості Верховної Ради України, 2007. № 49. URL: https://zakon.rada.gov.ua

55. Про ратифікацію Конвенції Організації Об’єднаних Націй проти корупції ( Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, № 50, ст. 496

56. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень 11 червня 2009 року № 1507-VI. Відомості Верховної Ради України, 2009. № 45. Ст. 692. (втратив чинність)

57. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 року. Відомості Верховної Ради України, 2009. № 45. Ст. 691. (втратив чинність)

58 . Рівчаченко С. В. Історія нормативного закріплення поняття «конфлікт інтересів» в антикорупційному законодавстві України. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 1. С. 120–126.

59 Закон України «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 25, ст. 188

60 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 41, ст. 414.

61 Заброда Д. Г. Систематизація наукових досліджень з проблем протидії корупції // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. 2011. Вип. 3. С. 256– 268.

62 Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 11, ст. 132.

63 . Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки 14 жовтня 2014 року № 1699-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 46. Ст. 2047.

64. Про Національне антикорупційне бюро України 14 жовтня 2014 року № 1698-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 47. Ст. 2051.

65 Закон України «Про прокуратуру»// Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 2–3, ст. 12

66 Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністратнвно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально виконавчій службі

України: монографія Нац. ун-т держ. податк. служби України К.: ЦУЛ, 2015. 462 с.

67. Малько А. В. Стимулы и ограничения в праве. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. 250 с.

68. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

69. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

70. Чорна В. Г. Обмеження в адміністративному праві: дис. на здобуття наук. ступ. докт. юр. наук зі спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, ХНУВС, 2019. 517 с.

71. Банчук О. А. Підстави розмежування публічного та приватного права в Україні. Публічне право № 2. 2011. С. 143–151.

72. Четвериков В. С. Административное право. Серия «Высшее образование». Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 512 с.

73. Гуйдук А. В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання. Вісник академії адвокатури України. 2013. № 1. С. 101–107.

74. Образцова В. В. Теоретичні засади конфлікту інтересів у публічно-управлінських відносинах. Державне управління. 2017. № 2 (58). С. 93–96.

75. Конфлікт інтересів: де він є і що з ним робити? URL: https://anticorruption.in.ua/instructions/konflikt-interesiv-de-vin-i-shcho-z-nim-robiti.html

76. Щодо надання роз'яснення термінів, які застосовуються у Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення»: Лист Міністерства юстиції України 18.12.2009 № 967-0-2-09-22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v967-323-09#Text

77 . Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): затв. Наказом Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. Офіційний вісник України. 2016 р. № 77. Ст. 121.

78.Словник української мови: в 11 тт. / За ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка. Т. 5. 1974. 2502 с.

79. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) /уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

80. Клэандров М. Й. Доарбитражный порядок защиты хозяйственных прав. Душанбе: ДОНИШ, 1984. 164 с.

81. The Mavrommatis Jerusa lem Concessions (1925) PCIJ, Ser. A No. 5.

82. Про фінансову реструктуризацію: Закон України від 14.06.2016 р. № 1414-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016 р. № 32. Ст. 5.

83. Рузавин Г. И. Спор. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. Москва, 2001. 726 с.

84. Податкові конфлікти: особливості вирішення : навч. посібник / за заг. ред. Л. В. Трофімової. Київ : КНТ, 2010. 360 с.

85. Оніщик Ю. В., Толстолуцька М. М. Правова ідентифікація дефініції «митний спір». Правові новели. № 9. 2019. С. 114–119. URL: http://www.legalnovels.in.ua/journal/9_2019/17.pdf

86 . Лупарев Е. Б. Административно-правовые споры: дисс. ... док. юрид. наук. Воронеж, 2003.

87. Бачеріков О. В. Адміністративне судочинство у справах, пов’язаних із виборчим процесом: автореф. дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». О., 2011. 21 с.

88 . Божко Ю. В. Правові аспекти розгляду податкових спорів в адміністративному судочинстві України: дис. на здоб. наук. ступ канд. юрид. наук 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», Запоріжжя. 2014. 214 с.

89. Бучинський О. Й. З'ясування сутності поняття «податковий спір». Правова позиція. 2019. № 1 (22). С. 103−111.

90 . Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 40. Ст. 404. (втратив чинність)

91. Милушева Т. В., Касаева Т. В. Конструкция «конфликт интересов»: вопросы правового регулирование. Юридическая техника. 2013. № 2 7. (ч. 2). С. 488.

92 . Лук'янець Д. М. Реформа регулювання професійної етики публічних службовців в Україні. URL: http://crps.sumynews.com/policydevelopment/rules-of- professional-ethics-in-public-service-and-conflict- ofinterest/item/5-regulyuvannya- profesijnoyi-etyky-publichnyx-sluzhbovcziv.html.

93 . Витвицький Б. Корупція у публічному секторі: методи попередження та протидії. Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування. 2009. № 1. С. 5–8.

94 Михальченко А. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в процесі державної служби. КазнаУкраїни. Київ: ТОВ «Піраміда». 2013. № 5. С. 8.

95 . Кудашкин А. В., Козлов Т. Л. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе: объект, предмет, субъекты. Актуальные проблемы экономики и права. 2010. № 3. С. 156–163.

96. Дедов Д. И. Конфликт интересов. М.: Волтерс Клувер, 2004. 288 с.

97. Дергачев С. В. О некоторых правовых аспектах урегулирования конфликта интересов в образовательной сфере. Марийский юрид. Вести. 2015. № 4(15). С. 116–118.

98 . Петрушко Е. Н. Основные методологические направления совершенствования технологии разрешения конфликта интересов при прохождении государственной службы в таможенных органах». URL: http://apriori-journal.ru/ journal-gumanitarnie-nauki/id/495.

99. Бастрюченко Н. О. Характер кофлікту інтересів в залежності від структури капіталу підприємства. URL: http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d034.pdf

100. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service. URL: http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf..

101. Рекомендація No R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/ article;jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352

102. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 839 від 29.09.2017. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendaciyi.

103. Susan Rose-Ackerman, "Corruption and Conflicts of Interest" in Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen & Thomas Perroud, eds, Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach (Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2014) 3 at 6.

104. Conflict of Interest Act, SC 2006, c. 9, s. 7.

105. Global Corruption Law, Theory and Practice : An Open Access Coursebook on Legal Regulation of Global Corruption under International Conventions and under US, UK and Canadian Law (Vancouver, BC, CA: International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy, Gerry Ferguson, 2017. Chapter 9.

106. Pastukh I. Concept and structure of the conflict of interest in public administration activity. Legea si Viata. 2019. № 2(333). C. 96-100.

107 . Представницька влада. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS000662.html

108 . Савельев В. А. Капитолий США: прошлое и настоящее. М.: Мысль, 1989. 302 с.

109 . Костицька І. О. Політико-правова природа представницьких органів влади. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39582/11-Kostytska.pdf?sequence=1

110. Шаповал В. М. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? Віче. 1997. № 5. С. 14 – 24.

111 . Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретикоправовий аспект. К.: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001.248 с.

112 . Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму. Вісник Академії правових наук України. 1995. № 3. С. 31.

113 . Разделенная демократия. Сотрудничество и конфликт между Президентом и Конгрессом. М.: Прогресс, 1994. 413 с.

114 . Коэн Дж. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М.: Весь мир, 2003. 784 с.

115. Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность. М.: Политиздат, 1991. 87 с.

116. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131.

117. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І., К.: Ваіте, 2018. 472 с.

118. Кісілюк Е. М. Службова особа як суб'єкт корупційних злочинів. Кримінально-правові та кримінологічні засади протидії корупції: зб. тез доп. V Міжнар. наук.практ. конф. (31 берез. 2017 р., м. Харків /МВС України, Хар ків. нац. унт внутр. справ; Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. С. 95–96.

119. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / За ред. М. І. Хавронюка. Київ: Дакор, 2016. 496 с.

120. Савченко А. В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика): навч. посіб. Київ: Центр учб. літ., 2016. 168 с.

121. Осадчий В. І. Корупційні злочини: монографія. Київ: Видво Європ. унту, 2016. 81 с.

122. Кузнецов В. В., Грудзур О. М., Кузнецова Л. О. Кримінальна відповідальність за корупційні злочини. Альбом схем: навч. посіб. Київ: ФОП Кандиба Т. П., 2017. 82 с.

123. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 39. Ст. 383.

124. Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів: Закон України від 02.06.2016. Відомості Верховної Ради. 2016. № 29. Ст. 535.

125. Про аудиторську діяльність: Закон України від 22.04.1993. Відомості Верховної Ради України. 1993. № 23. Ст. 243.

126. Голосніченко Д. І. Теорія повноважень: вітчизняний та зарубіжний досвід їх формування : монографія. К. : Видавець Голосніченко А. М. (Г.А.М.), 2009. 356 с.

127. Пастух І.Д. Межі службових та представницьких повноважень у конфлікті інтересів. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 10. С. 140-145.

128. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.

129 . Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. І–М.

130 . Кузьменко О. В., Чорна В. Г. Публічне адміністрування позашкільної освіти України : монографія. Х. : Ніка Нова, 2011. 233 с.

131. Кириллов В. И. Логика. М. : Высш. шк., 1982. 263 с.

132. Василенко В. А. Основы теории международного права. К. : Выща шк. Головное изд-во, 1988. 229 с.

133 Поліщук О. Конфлікт інтересів. Що треба знати, щоб не вчинити правопорушення. URL: https://blog.liga.net/user/opolischchuk/article/31497

134. Pastukh I. Conflicts of interest division into types. Правові новели. 2019. № 8. С. 113-119.

135 . Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170.

136 . Пастух І. Д. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. Т. 3. 2019. С. 94-99. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.94-99. URL: http://nrplaw.ukma.edu.ua/article/ view/175898/175727.

137. Малько А. В. Проблемы правовых средств / Сборник науч. исслед. «Проблемы теории государства и права». М.: Проспект, 1999. 727 с.

138 . Олійник О. В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2015. № 1. С. 65–69.

139. Правовые стимулы и ограничения: двоичность информации как метод анализа. Общественные науки и современность. 1994. № 5. С. 67–76.

140 . Сапун В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : Дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 : Н. Новгород, 2002. 321 с. РГБ ОД, 71:04-12/21-1. URL. http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/101364.html

141. Чорна В. Г. Обмеження в адміністративному праві : дис. на здоб. наук. ступ. докт. юрид. наук з спец.12.00.07 «адмінітсративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», Харків : Харк. нац. унів. внутр. справ, 2019. 471 с.

142. Пугинский Б. И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях. М.: Юридическая литература, 1984. 224 с.

143 . Медична енциклопедія. URL: http://medical-enc.com.ua/ uschemlenie.htm

144. Малько А. В. Большой юридический словарь. М.: Проспект, 2009. 704 с.

145 . Чорна В. Г. Правові обмеження як засіб адміністративно-правового характеру : матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції «Стан та перспективи розвитку сучасного адміністративного права України» (10 листопада 2017 року). Одеса : ОДУВС, 2017. С. 119–121.

146. Чорна В. Г. Поняття та особливості правових засобів : матеріали міжнародної науково-практичної конференції «Теорія і практика сучасної юриспруденції» (8–9 грудня 2017 р.). Київ. ГО : Центр правових наукових ініціатив. 2017. С. 72–75.

147 . Колпаков В. К. Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

148 . Березовська І. Р. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки України: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. акад. внутрішніх справ. К., 2012. 18 с.

149. Куций О. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2004. 20 с.

150 . Олійник О. В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. Юридичний вісник, №1 (34). 2015. С. 65–-69.

151. Комзюк В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2003. 20 с.

152. Збирак Т. В. Сутність і значення адміністративно-правових засобів та способів захисту права громадян на свободу слова. Форум права. 2013. № 3. С. 239–244.

153. Кондратенко В. М. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2019. 43 с.

154. Янюк Н. Конфлікт інтересів як причина корупції на публічній службі: правові засади запобігання і протидії. URL: http://pravoznavec.com.ua/period/article/18433/%CD

155. Усаченко Л. М. Природа корупції в Україні: суперечності, ризики, проблеми: навч. посіб. / Каб. Міністрів України; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України ; Навч.-наук. ін-т післядиплом. освіти. Херсон: Грінь Д. С., 2014. 143 с.

156 . Дем'янчук Ю. В. Адміністративно-правові засоби в теорії та практиці запобігання корупції. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. № 4. С. 138–141.

157 . Дем'янчук Ю. В. Сучасні адміністративно-правові засоби запобігання та протидії корупції. Право та інновації. № 4 (16). 2016. С. 92–97.

158 . Березовська Л. І. Психологія конфлікту: навчально-методичний посібник. Мукачево: МДУ, 2016. 201 с.

159. Долинська Л. В. Психологія конфлікту: Навч.посіб. К.: Каравела, 2010. С. 162–175.

160 . Біляк Ю. В. Конфлікт інтересів та шляхи його розв'язання в господарському товаристві корпоративного типу. Економіка та держава № 12/2015. С. 49–53. URL: lib.iitta.gov.ua

161. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затв. Наказом Державного агентства з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text

162. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-n.

163. Про Національну поліцію Закон України «» // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 40-41, ст.379

164. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст. 141.

165. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09.2014 № 1678-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 40. Ст. 2021.

166 . Засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2020–2024 роки (Проєкт). URL. https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2020/09/Antykoruptsijna-strategiya-na-2020-2024-roky-za-rezultatamy-publichnyh-obgovoren-16.09.2020.pdf

167. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. Відомості Верховної Ради України, 2010. № 14–15, № 16–17. Ст. 133.

168. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016. № 4. Ст. 43.

169. Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії: Закон України від 19.12.2019 № 400-IX. Відомості Верховної Ради України, 2020. № 27. Ст. 174.

170. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, затверджені рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 29 вересня 2017 року № 839. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17#Text

171. Постанова Великої палати Верховного Суду від 20.03.2019 у справі № 442/730/173. URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/80854671

172. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року, Відомості Верховної Ради, 2014. № 13. Ст.222.

173. Про центральні органи виконавчої влади Закон України 17 березня 2011 року № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 38. Ст. 385.

174. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016. № 31. Ст. 545.

175. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35–36, № 37, ст. 446.

176. Токар-Остапенко О. В. Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доп. К. : НІСД, 2013. 48 с.

177. Інформаційний лист «Про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в системі МВС». URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/Informaciyniy_list_Pro_zapobigannya_ta_vregulyuvannya_konfliktu_interesiv_v_sistemi_MVS_.htm

178. Пастух І.Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 30. Том 1. С. 82-85.

179. Пастух І.Д. Особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України. Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 6. Т. 2. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 54-58.

180. Пастух І.Д. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». 2019. № 2. С. 154-157. URL: http://www.pap.in.ua/2_2019/42.pdf

181. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І. К.: Ваіте, 2018. 472 с.

182. Pastukh I. Conflict of interest settlement in public service. Держава та регіони : паук.-внроб. журн. 2019. № 4. С. 98-103.

183. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2658-XI. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 48. Ст. 650.

184 . Лукач І. В. Господарсько-правове регулювання корпоративних відносин в Україні: теоретичні проблеми : дис. ... докт. юр. наук: 12.00.04. Київ, 2016. 474 с.

185. Глусь Н. С. Корпорації та корпоративне право: поняття, основні ознаки та особливості захисту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Київ, 2000. 23 с.

186. Господарське право України : навчальний посібник / за заг. ред. С. В. Несинової. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 564 с.

187 . Смірнов Г. Корпоративні права: поняття та правова природа. Підприємство, господарство і право. № 2. 2020. С. 59–67. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2020/2/11.pdf

188 . Шевчук О. Р., Бобер С. Ю. Корпоративні права учасника господарського товариства: проблеми правової регламентації. Актуальні проблеми правознавства. 2018. № 4. С. 186–190.

189. Кибенко Е. Р. Корпоративное право : учебное пособие. Харьков : Эспада, 1999. 480 с.

190 . Сліпченко С. О. Особисті немайнові відносини щодо оборотоздатних об’єктів. Харків, 2013. 498 с.

191. Сороченко А. В. Корпоративні права та обов’язки: господарсько-правовий аспект : автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.03. Київ, 2015. 20 с.

192 . Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. Відомості Верховної Ради України, 2003. № 18, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

193. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. Відомості Верховної Ради України, 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

194. Про затвердження Інструкції про порядок видачі індивідуальних ліцензій на здійснення інвестицій за кордон: Постанова Правління Національного банку України від 16.03.1999 № 122. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0259-99/ed20170316/find?text=%CA%EE%F0%EF%EE%F0%E0%F2%E8%E2%ED%B3+%EF%F0%E0%E2%E0#n51

195 . Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 року № 514-VI. Відомості Верховної Ради України, 2008. № 50–51. Ст. 384.

196 . Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1995. № 4. Ст. 28. (втратив чинність)

197. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції 11.08.2016. Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/metodychni_rekomendaciyi_korporatyvni_prava_0.pdf

198. Лютий І. О. Банківський маркетинг: підручн. [для студ. вищ. навч. закл.]. К.: Центр учбової літератури, 2010. 776 с.

199. Про інститути спільного інвестування: Закон України від 5 липня 2012 року № 5080-VI. Відомості Верховної Ради, 2013. № 29. Ст. 337.

200 . Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб (Додаток до Резолюції 51/59 Генеральної Асамблеї ООН) від 12.12.199. URL:

http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=ED915F3E826D5F5FB28FAFDE5517823C?art_id=48065&cat_id=46352

201. Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2018. Вип. 4. Том 2. С. 24-27.

202. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: Роз'яснення Міністерства стиції України від 28.07.2011. URL: https://obolon.kyivcity.gov.ua/content/rozyasnennya-shchodo-zakonu.html

203. Роз'яснення від 28.07.2011. Одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0053323-11#Text

204. Про затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.03.2017 № 75. Офіційний вісник України. 2017. № 22. Ст. 645.

205. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67083253.

206. Пастух І.Д. Особливості конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням публічними службовцями обмежень щодо одержання подарунків. Visegrad Journal on Human Rights, 2018. №2 (volume 2). С. 145-149.

207. Пастух І.Д. Поєднання публічної служби з іншими видами діяльності та конфлікт інтересів. Jurnalul juridic national: teorie şi practică. 2018. № 2-2 (30). С. 64–68.

208. Про вищу освіту: Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. Відомості Верховної Ради, 2014. № 37–38. Ст. 2004.

209. Про затвердження Інструкції про порядок обчислення заробітної плати працівників освіти: затв. Наказом Міністерства освіти України від 15.04.93 № 102. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0056-93#Text

210 . Пастух І.Д. Викладацька діяльність публічних службовців і конфліктів інтересів. Право та державне управління. 2018. Вип. № 1. Том 1. С. 145-150.

211 . Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ, організацій: затв. Наказом Міністерства праці України, Міністерства юстиції України, Міністерства фінансів України від 28.06.1993 № 43. URL: https://zakon.rada.gov.ua

212 . Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів). Справа № 1-27/2010 від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-10#Text

213 . Про авторське право та суміжні права: Закону України від 23 грудня 1993 року № 3792-XII. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 13. Ст. 64.

214. Про вивезення, ввезення та повернення культурних цінностей: Закон України від 21 вересня 1999 року № 1068-XIV. Відомості Верховної Ради України, 1999. № 48. Ст. 405.

215. Про затвердження Положення про спеціалізований навчальний заклад спортивного профілю: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 1999 року № 2061. URL: https://zakon.rada.gov.ua

216. Положення про дитячо-юнацьку спортивну школу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 № 993. URL: https://zakon.rada.gov.ua

217. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників, затверджений наказом Державного комітету України з питань фізичної культури і спорту від 17 жовтня 2002 року № 2264. URL: https://zakon.rada.gov.ua

218. Про фізичну культуру і спорт: Закон України від 24 грудня 1993 року № 3808-XII. Відомості Верховної Ради України, 1994. № 14. Ст. 80.

219. Пастух І.Д. Службове сумісництво поліцейських. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1 (15). С. 283-295.

220. Концепції запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських: затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ від 29 січня 2018 року № 51. URL. http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS815.html

221. Рішення Жовтневого районного суду м. Маріуполя від 19 липня 2013 року. Єдиний державний реєстр судових рішень / Державна судова адміністрація. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua

222. Класифікація видів економічної діяльності. ДК 009:2010; КВЕД-2010 : Наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/rada/show/vb457609-10 (дата звернення: 02.04.2018).

223. Єдиний державний реєстр судових рішень / Державна судова адміністрація. URL: http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68865174, http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/68295312 (дата звернення: 02.04.2018).

224. Єдиний державний реєстр судових рішень / Державна судова адміністрація. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/32540361, http://reyestr.court.gov.ua/Review/36689352 (дата звернення: 02.04.2018).

225. Пастух И.Д. Запрет осуществления публичными служащими оплачиваемой деятельности : теория и практика. Legea si Viata. 2018. № 5/2 (317). С. 137-141.

226. Вищу раду правосуддя: Закон України від 21 грудня 2016 року № 1798-VIII. Відомості Верховної Ради, 2017. № 7–8. Ст. 50.

227. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016. № 31. Ст. 545.

228. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII. Відомості Верховної Ради, 2017. № 35. Ст. 376.

229. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII. Верховна Рада України. Голос України від 07.02.2018. № 25.

230. Пастух І. Д. Співвідношення надання в оренду майна з іншою оплачуваною діяльністю публічного службовця. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2018. Вип. 31. С. 55-58.

231. Про статус гірських населених пунктів в Україні: Закон України від 15 лютого 1995 року № 56/95-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1995. № 9. Ст. 58.

232. Пастух І.Д. Проблеми визначення конфлікту інтересів в діяльності окремих категорій службовців у зв'язку з їх підпорядкуванням один одному: законодавча колізія. World Science, № 3(31), Vol.6, March 2018, pp. 58-61.

233. Олешко О. Особливості управління конфліктом інтересів в державній службі. Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 1(24). С. 254–265.

234. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10.

235. Про запобігання корупції. Закон України 14 жовтня 2014 року № 1700-VII// Відомості Верховної Ради. 2014. № 49. Ст. 2056

236. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

237. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Х.: Консум, 2001. 656 с.

238. Мелехин А. В. Теория государства и права: учебник. М.: Маркет ДС, 2007. 640 с.

239 . Хачатуров Р. Л. Позитивная и ретроспективная юридическая ответственность. Вектор науки ТГУ. Серия: Юридические науки, 2014. № 1(16). С. 106–109.

240. Хабибуллин Т. Ф. О понятии административной ответственности // Труды Высшей следственной школы МВД СССР. Волгоград, 1986. С. 102–114.

241. Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации : [Учебное пособие] М. : Издательство «Юрлитинформ», 2003. 608 с.

242 . Ґалаґан И. А. Теоретические проблемы административной ответственности по советскому праву : автореф. дис. на соискание ученой степени доктора. юрид. наук. 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право; информационное право». Київ, 1971. С. 10.

243. Стрельников А. В. Адміністративна відповідальність за порушення законодавства про рекламу. Дис. канд. юрид. н. 12.00.07 Одеса. 2004. 198 с.

244 . Лук’янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія. Київ : Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. 220 с.

245. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 732 с.

246 . Легка О. В. Імплементація міжнародних стандартів адміністративної відповідальності у законодавство України: монографія / за заг. ред. О. В. Негодченка. Київ: МАУП, 2017. 454 с.

247. Юридична відповідальність за правопорушення в інформаційній сфері та основи інформаційної деліктології: монографія. Київ: КВІЦ, 2019. 344 с.

248 . Чернецький О. Л. Правове регулювання адміністративної відповідальності неповнолітніх в Україні : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. Х., 2007. 205 с.

249. Бортник Н. П., Білінська Л. В. Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов’язані з корупцією URL: cience.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5795/vnulpurn20168456.pdf

250 . Затолокин И. А. Административное коррупционное правонарушение: проблемы определения понятия// Таврический научный обозреватель. № 11. 2016. С. 85–88

251. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник для вузов. Москва : Издательство БЕК, 1997. 368 с.

252 . Діденко І. В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : автореф. дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 22 с.

253. Миколенко А. И. Административный процесс и административная ответственность в Украине : [Учебное пособие]. Х. : «Одиссей», 2006. 352 с.

254. Колпаков В. К. Правопорушення і проступок в адміністративно-деліктному законодавстві: онтолого-гносеологічний вимір // Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні: зб. наук. пр. / за заг. ред. О. Ф. Андрійка. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2015. С. 23–27.

255 . Копотун І. М., Жолтані М. І Проблема відмежування адміністративних проступків у сфері громадського порядку від злочинів //Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. 2017. № 3 (104). С. 25–32

256 . Дробот В. П. О возвращении административной преюдиции в Уголовный кодекс Украины // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. 2006. № 4. С. 145–147.

257. Беленчук І. А. Адміністративне право України. К. : Видавництво А.С.К., 2004. 176 с.

258 . Пастух І. Д. Поняття адміністративного проступку: законодавче визначення та сучасні реалії. Матеріали круглого столу «Адміністративна відповідальність: проблеми та шляхи подання» 4 грудня 2012 р. К.: Нац. академ. внутр. справ, 2012. С. 26–28.

259. Кримінальний кодекс України від 05 квітня 2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України. 2001. № 25–26. Ст. 131

260 . Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): [навч. посіб.]. К. : Юрінком Інтер. 2008. 256 с.

261. Пастух І. Д. Поняття адміністративного проступку: законодавче визначення та сучасні реалії // Матеріали круглого столу «Адміністративна відповідальність: проблеми та шляхи подання» 4 грудня 2012 р. К.: Нац. академ. внутр. справ, 2012. С. 26–28.

262 . Гладун З. С. Адміністративне право України. Тернопіль: Карт-бланш, 2004. 579 с.

263. Мельник М. І. Корупція: сутність, поняття, заходи протидії / М.І. Мельник. К., 2001. 304 с.

264 . Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. К.: Юрінком Інтер, 2003. 957 с.

265. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособ. Х. : Одиссей, 1999. 578 с.

266. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

267. Ільєнок Т. В. Адміністративне корупційне правопорушення: поняття, склад, ознаки. URL: http://www.apdp.in.ua/v68/78.pdf

268. Діденко І. В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 232 с.

269. Гончарук С. Т. Юридичний аналіз адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією// Юридичний вісник. 2018. № 1 (46). С.60-66

270. Кримінальний процесуальний кодекс: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

271. Пояснювальна записка Робочої групи з питань реформування кримінально-процесуального законодавства України. URL: https://uba.ua/documents/text/propozyciiUBA_KPK.pdf

272. Верховний суд про право особи мовчати та не свідчити проти самого себе. URL: https://www.legalex.com.ua/sudebnaya-praktika/verhovnij-sud-pro-pravo-osobi-movchati-ta-ne-svidchiti-proti-samogo-sebe.html

273. Волкотруб С. Г. Гарантії права особи на свободу від самовикриття в кримінальному судочинстві. Університетські наукові записки. № 4(32). 2009. С. 225–229.

274. Хальота А. І. Конституційні особливості права та свободи людини і громадянина та їх забезпечення органами внутрішніх справ: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Нац. акад. внутр. справ України. К., 2004. 19 с.

275. Демиденко В. О. Структура утвердження конституційних прав та свобод людини й громадянина // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. 2004. № 5. С. 138–146.

276 . Тудоров О. О.. Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією (статті 172-4 - 172-9 КУпАП) URL: http://185.65.244.102/img/books/files/1568817689cplr.%20consolidated%20judicial%20practice%20on%20administrative%20offenses%20related%20to%20corruption.pdf

277 . Пастух І. Д. Напрями вдосконалення антикорупційного законодавства щодо розмежування відповідальності за порушення заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків // «Корупційна злочинність у міжнародному вимірі: форми, методи та засоби протидії»: Матеріали Міжнар. круглого столу (Київ, 9–10 листопда 2017 р.) / [редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 200–203.

278 . Судовий розгляд справ про правопорушення, пов’язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О. М. Костенка. Київ: Національна академія прокуратури України. 2018. С. 183–184.

279 . Самойлович А. А. Об’єктивна сторона корупційних адміністративних правопорушень. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2019. Випуск 58. Том 2. С. 54–57.

280 . Діденко І. В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів дис. … канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 232 с.

281. Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 223-943/0/4-17 від 22 травня 2017 р. URL: http://zib.com.ua/files/Golovam_apeliacijnih_sudiv_vid_2205_2017.pdf

282 . Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 9. С. 846.

283 . Всесвітній словник української мови [Електронний ресурс] / worldwidedictionary.org. – URL: http://uk.worldwidedictionary.org/

284 . Судовий розгляд справ про правопорушення, пов'язані з корупцією: практ. посіб. / кол. авт.; за ред. доктора юрид. наук, проф. О М. Костенка. Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. 346 с.

285 . Дудоров О. О., Мовчан Р. О., Сеник В. Г. Кваліфікація адміністративних правопорушень, пов’язаних з корупцією (коментар судової практики). Київ : ВД «Дакор», 2019. 747 с.

286. Лист Міністерства юстиції України від 1 грудня 2003 р. № 22–34–1465. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ v1465323-03

287. Про статус депутатів місцевих рад. Закон України від 11 липня 2002 року № 93. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 40. Ст. 290

288 . Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Рішення Національного агентства запобігання корупції від 29 вересня 2017 № 839 URL: https://nazk.gov.ua/

289. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 7 червня 2001 року № 2493-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 33. Ст. 175

290 . Про судоустрій і статус суддів. Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 31. Ст. 545

291. Кодекс суддівської етики. Рішення XI (чергового) з'їзду суддів України від 22 лютого 2013 року URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001415-13

292. Порядок здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо конфлікту інтересів в діяльності суддів. Рішення Ради суддів № 2 від 4 лютого 2016 року URL: http://rsu.gov.ua/ua/documents?id=19&page=2&per-page=8

293. Щодо звернень за роз'ясненням наявності або відсутності конфлікту інтересів. Рішеннями Ради суддів України від 12 травня 2016 р. № 36 URL: http://rsu.gov.ua/ua/documents/33

294. Про затвердження Порядку організації роботи з питань внутрішньої безпеки в органах прокуратури України. Наказ Генеральної Прокуратури України від 13 квітня 2017 р. № 111 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0623-17

295. Інструкція про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України. Наказ Генеральної прокуратури України від 20 грудня 2017 р. № 357. URL: https://zakon.rada.gov.ua

296. Веремеенко И. И. Административно-правовые санкции. М.: Юридическая литература, 1975. 180 с.

297. Петренко О. С. Адміністративні стягнення та санкції як категорії адміністративного права. Науковий вісник. 2011. № 1. С. 133–140.

298. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України. К. : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

299. Кізіма Н. В. Деякі питання правового регулювання застосування адміністративних стягнень. Правова держава : [Щорічник наукових праці Інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України]. К., 2002. Вип. 13. С. 275–283.

300. Лейст О. Э. Санкции и ответственность по советскому праву. М.: МГУ, 1981. 61 с

301. Ведєрніков Ю. А. Адміністративне право України: навч. посібник. К.: Центр навчальної літератури, 2005. 356 с.

302. Коломоєць Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації : дис. … доктора юр. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2005. 455 с.

303 . Пивовар І. В. Поняття адміністративної відповідальності за порушення законодавства про культурну спадщину. Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Вип. 44. К.: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2009. 744 с.

304. Колпаков В. К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

305 Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (государственное и материальное исследование). Воронеж, 1970. 252 с.

306. Козюренко Р. С. Сзаходи адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення: поняття та класифікація URL: http://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2017/aug/5805/vnulpurn201684516.pdf

307. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Рішення Національного агентства запобігання корупції від 29 вересня 2017 р. № 839 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0839884-17#top

308. Податковий кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14. № 15–16. № 17. Ст. 112.

309. Битяк Ю. П. Адміністративне право України. Х. : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 158 с.

310 . Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 7 частини другої статті 42 Закону України «Про вищу освіту» від 20 грудня 2017 року № 2-р/2017 (справа № 1-5/2017) // URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-17#Text

311. Журавлёв Р. А., Нечевин Д. К., Толстухина Т. В., Стандзонь Л. В. Имплементация норм международного права в сфере борьбы с коррупцией в российском законодательстве. Известия ТулГУ. Вып. 3–2. Ч. II. Экономические и юридические науки. Тула : Изд-во ТулГУ, 2013. С. 11–12.

312. Середа В. В. Природа дисциплінарної відповідальності в публічно-правових відносинах. Київ: Центр учобової літератури, 2014. 434 с.

313. Кельман М. С. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, тестами). К. : Кондор, 2002. 353 с.

314. Дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Нац. акад. внутр. справ. К., 2011. 20 с.

315 . Адміністративне право України : [підруч.] / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. К. : Істина, 2009. 408 с.

316. Адміністративне право України : [навч. посіб.] / Стеценко С. Г. К. : Атіка, 2009. 640 с.

317 . Оспіщев Є. Я. Організаційно-правове забезпечення службової дисципліни курсантів вищих навчальних закладів МВС України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Х., 2004. 18 с.

318 . Венедиктов В. С. Теоретические проблемы юридической ответственности в трудовом праве. Харьков : Консум, 1996.136 с.

319. Сыроватская Л. А. Трудовое право: учебник для вузов. М. : Высш. шк. 1995. 254 с.

320 . Данильян О. Г., Тараненко В. М. Основи філософії URL: http://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/4%20KURS/4/1/001start.htm

321 . Вопросы теории права / Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. М.: Госюриздат, 1961. 381 с.

322 . Військова психологія та її прикладні аспекти. 2008 URL: http://medbib.in.ua/voennaya-psihologiya-prikladnyie.html

323.Мелехин А. В. Теорія держави і права. М: Маркет ДС. 2007. 640 с.

324. Трудове право України: Курс лекцій /За ред. П. Д. Пилипенко. Львів: Вільна Україна, 1996. 157 с.

325. Полівчук Д. П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ: дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. 2011. 216 с.

326. Адушкин Ю. С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986. 128 с.

327. Загальна та спеціальна дисциплінарна відповідальність. Форум права. 2008. № 2. С. 231–236 URL:http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08kkvsdv.pdf

328. Медведєв А. М. Дисциплінарна відповідальність осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Нац. акад. внутр. справ. К., 2011. 243 с.

329. Бахрах Д. Н. Административное право: Учебник. М.: Изд-во БЕК, 1997. 350 с.

330 . Щодо утворення дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ. Роз’яснення Національного агентства з питань державної служби від 23 липня 2020 р. № 109 URL: https://nads.gov.ua/npas/shchodo-utvorennya-disciplinarnoyi-komisiyi-z-rozglyadu-disciplinarnih-sprav?v=5f198dde481de

331. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1697-VII. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 2–3. Ст. 12.

332 . Кодекс цивільного захисту 2 жовтня 2012 року № 5403-VI. Відомості Верховної Ради. 2013. № 34–35. Ст. 458.

333. Про Державну прикордонну службу України. Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 27. Ст. 208

334. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консум,. 2001. 656 с.

335. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР. М.: Юрид. лит., 1964. 108 с.

336 . Кузьменко О. В. Структурні особливості адміністративно-деліктного процесу. Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. 2003. № 3 (12). С. 171–176.

337. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу : навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 208 с.

338 . Олейников С. Н. Общетеоретические проблемы юридической формы : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук. Харків 1986. С. 10–14.

339 . Погребной И. М. Общетеоретические проблемы производств в юридическом процессе : автореф. дис. … канд. юрид. наук. Харків. 1982. 18 с.

340 . Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України : підруч. / за ред. О. В. Кузьменко. Київ : Атіка, 2008. 416 с.

341 . Адміністративний процес URL: https://dl.sumdu.edu.ua/textbooks/87511/453542/index.html#p3

342. Административное право Украины: учебник. Харьков: Одиссей, 2004. 880 с.

343. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. / за заг. ред. доц. А. Т. Комзюка. 2-е вид., перероб. і допов. Харків: Ун-т внутр. справ, 2000. 99 с.

344. Стрельченко О. Г. Регулювання сфери обігу лікарських засобів в Україні: адміністративно-правове дослідження [Текст] : монографія. НДІ публ. права. Київ : Кафедра, 2019. 399 с.

345. Провадження у справах про адміністративні правопорушення: загальна характеристика та стадії URL: https://sites.google.com/site/igroupteamsite/administrativne-pravo-ukraieni/provadzenna-u-spravah-pro-administrativ

346. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

347. Бахрах Д. Н. Административное право : ученик. Москва : БЕК, 1996. 355 с.

348. Ведєрніков Ю. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ : Центр навченої літератури, 2005. 334 с.

349. Запотоцька О. В. Поняття та зміст дозволу як засобу публічного адміністрування у сфері безпечності та якості харчових продуктів. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. 2017. Вип. 30(1). С. 111–113

350. Алфьоров С. М., Ващенко С. В., Долгополова М. М., Купін А. П. Адміністративне право. Загальна частина. Навч. посіб. К.: Центр учбової літератури, 2011. 216 с.

351. Бельский К. С. Полицейское право: лекционный курс / под ред. А. В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004. 816 с.

352. Тема 4. Сутність адміністративного процесу та його зміст URL: https://dl.sumdu.edu.ua/textbooks/87511/453542/index.html#p4

353 . Гладун О. З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення // Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 3 (15). С. 34–38.

354. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.96 № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 47. Ст. 256.

355 . Положення про Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні правопорушення. Наказ Міністерства юстиції України від 11 січня 2012 р. № 39/5. Офіційний вісник України. 2012. № 6. Ст. 223.

356. Про деякі питання зазначення реєстраційного номера облікової картки платника податків у постановах по справах про адміністративне правопорушення. Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 15 травня 2013 р. № 101-739/0/4-13 // Офіційний сайт Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ URL:http://sc.gov.ua/ua/2013_rik.html

357 . Індекс сприйняття корупції – 2019. URL: https://ti-ukraine.org/research/indeks-spryjnyattya-koruptsiyi-2019/

358. Transparency International оприлюднила світовий рейтинг індексів корупції-2019: Україна – на 126-му місці. URL: https://112.ua/obshchestvo/ transparency-international-obnarodovala-mirovoy-reyting-indeksov-korrupcii-2019-ukraina--na-126-meste-523021.html

359 . Конвенція Організації Об’єднаних Націй проти корупції. 31.10.2003. Відомості Верховної Ради України, 2007. № 49.

360 . Пекарев В. Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. М., 2001. 240 с.

361 . Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 65. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/248839311

362. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: затв. Наказом Державного агентства України з питань державної служби від 05 серпня 2016 року № 158. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text

363. Пропозиції до політики до політики щодо конфлікту інтересів одо конфлікту інтересів народних депутатів України. Лабораторія законодавчих ініціатив. URL: https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii_Politiki_deklaruvannya_Konfliktu-1.pdf

364 . Кабашов С. Ю. Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе: теория и практика: учеб. пособие. М., 2014. 192 с.

365. Генералова С. В. Зарубежный опыт урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. URL: www.ssrn.com

366 . Пастух І.Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн G 7. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 4. С. 246-250.

367. Наумов А. В. Ответственность за коррупционные преступления по законодательству европейских стран: Сравнительно-правовой анализ//Коррупция. М., 2001. 130 с.

368. Петрова С. Г. Конфликт интересов на государственной службе: опыт зарубежных стран. Международный научный журнал «Инновационная наука». № 6/2015. С. 201–203.

369. Черняк Т. В. Механизмы профилактики конфликта интересов и борьбы с коррупцией на государственной службе: опыт стран Европейского Содружества. С. 207–218. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-profilaktiki-konflikta-interesov-i-borby-s-korruptsiei-na-gosudarstvennoi-sluzhbe-opyt-stran-evropei-skogo-sodruzhestva

370. Конституция Итальянской республики. Конституции государств европейского союза. М.: Издательская группа ИНФРА-М-Норма. 1997. С 415–468.

371. Деханова Н. Г. Социология государственной службы. Зарубежный опыт регулирования конфликта интересов на государственной службе. https://studme.org/125866/menedzhment/zarubezhnyy_opyt_regulirovaniya_konfliкta_interesov_gosudarstvennoy_sluzhov_

372. Новий закон про конфлікт інтересів має покласти край махінаціям у середовищі високих урядовців у Чехії. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/932561.html

373 . Zákon č. 159/2006 Sb. Zákon o střetu zájmů. https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159#f5991351

374 . Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Příloha č. 8 k nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací

375. § 13a zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

376 . Mandátový a imunitní výbor. URL: https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3709

377. Попок А., Решота В. Державна політика запобігання та протидії корупції у Чехії та Словаччині: досвід для України. Науковий вісник «Демократичне врядування». 2013. Вип. 12. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik12/fail/Popok_Reshota.pdf

378 . Ústavný zákon o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. URL: https://www.epi.sk/zz/2004-357

379 . Пастух І.Д. Імплементація досвіду врегулювання конфлікту інтересів на прикладі Республіки Словаччина. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 3. С. 159 – 154.

380. Strategic plan of fighting corruption in the Slovak Republic. URL. https://www.vlada.gov.sk/data/files/2340_8518.pdf

381 . Стамбульський план дій з боротьби проти корупції для Азербайджану, Вірменії, Грузії, Казахстану, Киргизької Республіки, Російської Федерації, Таджикистану та України доступу. URL: http://www.oecd.org/countries/ukraine/43846543.pdf.

382. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing. Conflict of Interest in the Public Service. URL: http://www. oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf

383 . Корупційні ризики в діяльності державних службовців : роз'яснення Міністерства юстиції України від 12.04.2011 р.URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/n0026323-11

384. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : указ Президента України від 1.02.2012 р. № 45. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012

385. Про професійних творчих працівників та творчі спілки: Закон України від 7 жовтня 1997 року № 554/97-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1997. № 52. Ст. 312.

386. Про освіту: Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII. Відомості Верховної Ради, 2017. № 38–39. Ст. 380.

387. Про зайняття держслужбовцями і посадовцями органів місцевого самоврядування викладацькою та іншою діяльністю. URL: https://volynska.land.gov.ua/info/pro-zainiattia-derzhsluzhbovtsiamy-i-posadovtsiamy-orhaniv-mistsevoho-samovriaduvannia-vykladatskoiu-ta-inshoiu-diialnistiu/

388. Про наукову і науково-технічну діяльність: Закон України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. Відомості Верховної Ради, 2016. № 3. Ст. 25.

389. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 2 березня 2016 р. № 285. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/285-2016-п#Text

390. Кримінальний процесуальний кодекс: Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. Відомості Верховної Ради України, 2013, № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

391 . Бараннік Р. В., Шибіко В. П. Право особи на свободу від самовикриття, викриття членів її сім'ї чи близьких родичів у кримінальному процесі України: монографія. Київ: КНТ. 2008. 212 с.

392. Бережанська В. В. Конституційне право особи не давати показання або пояснення щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів та його забезпечення в Україні: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук зі спеціальності 12.00.02 «конституційне право; муніципальне право». 2019. Нац. акад. внутр. справ. 260 с.

393. Право не давати показання та пояснення щодо себе, членів сім'ї та близьких родичів. URL. http://www.uapravo.com/hro/practical.php?lan=rus&level=3&id=6064&id_contents=6068

394 . Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон УРСР від 18 груд. 1984 р. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

395 . Пастух І.Д. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. Вісник Запорізького національного університету. 2020. № 4. Том 1. С 151 -155.

396. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 47. Ст. 256.

397. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. Відомості Верховної Ради, 2013. № 27. Ст. 282.

398. Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні: Закон України від 12 липня 2001 року № 2658-III. Відомості Верховної Ради України, 2001. № 47. Ст. 251.

# ДОДАТКИ

**Додаток А**

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

### Монографія

1. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: Монографія. К.: Видавничий центр «Кафедра», 2020. 432 с.

*Рецензії:*

Колодій А. М. Рецензія на монографічне дослідження І. Д. Пастуха «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження. *Право і суспільство.*2020. № 6. С. 243–344.

Мироненко Н. М. Рецензія на монографію І. Д. Пастуха «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження». *Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць*. 2020. Випуск 88. С. 181–182.

Настюк В. Я. Рецензія на монографічне дослідження І. Д. Пастуха «Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження». *Право та державне управління. Збірник наукових праць.* 2020. Випуск 4. С. 238–239.

### Статті в наукових фахових виданнях України

1. Пастух І. Д. Особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України. *Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.*

Випуск 6. Т. 2. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 54–58.

2. Пастух І.Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2017. № 30. Том 1. С. 82–85.

3. Пастух І. Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн Європейського Союзу. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2017. Вип. 1. Том 5. С. 178–184.

4. Пастух І. Д. Викладацька діяльність публічних службовців і конфліктів інтересів. *Право та державне управління.* 2018. Вип. № 1. Том 1. С. 145–150.

5. Пастух І. Д. Службове сумісництво поліцейських. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ.* 2018. № 1 (15). С. 283–295.

6. Пастух І. Д. Межі службових та представницьких повноважень у конфлікті інтересів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 10. С. 140–145.

7. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв’язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки.* 2018. Вип. 4. Том 2. С. 24-27.

8. Пастух І. Д. Співвідношення надання в оренду майна з іншою оплачуваною діяльністю публічного службовця. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція.* 2018. Вип. 31. С. 55–58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_31_15

9. Пастух І. Д. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. *Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право».* 2019. № 2. С. 154–157. URL: http://www.pap.in.ua/2_2019/42.pdf

10. Пастух І. Д. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. *Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Юридичні науки.* Т. 3. 2019. С. 94–99. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.94-99. URL: http://nrplaw.ukma.edu.ua/article/view/175898/175727.

11. Pastukh I. Conflicts of interest division into types. *Правові новели.* 2019. № 8. С. 113–119.

12. Pastukh I. Conflict of interest settlement in public service. *Держава та регіони.* 2019. № 4. С. 98–103.

13. Пастух І. Д. Стан дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки. Серія «Право».* 2019. Вип. 7. С. 156–160.

14. Пастух І. Д. Імплементація досвіду врегулювання конфлікту інтересів на прикладі Республіки Словаччина. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2020. Вип. 3. С. 159–164.

15. Пастух І. Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн G 7. *Науковий вісник публічного та приватного права.* 2020. Вип. 4. С. 246–250.

16. Пастух І. Д. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. *Вісник Запорізького національного університету.* 2020. № 4. Том 1. С. 151–155.

17. Пастух І. Д. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2020. № 9.

**Публікації в наукових виданнях іноземних держав та фахових наукових виданнях України, що включені до міжнародних науковометричних баз**

1. Пастух И. Д. Запрет осуществления публичными служащими оплачиваемой деятельности : теория и практика. *Legea si Viata.* 2018. № 5/2 (317). С. 137–141.

2. Пастух І. Д. Поєднання публічної служби з іншими видами діяльності та конфлікт інтересів. *Jurnalul juridic national: teorie şi practică.* 2018. № 2–2 (30). С. 64–68.

3. Пастух І. Д. Особливості конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням публічними службовцями обмежень щодо одержання подарунків. *Visegrad Journal on Human Rights,* 2018. № 2 (volume 2). С. 145–149.

4. Пастух І. Д. Проблеми визначення конфлікту інтересів в діяльності окремих категорій службовців у зв'язку з їх підпорядкуванням один одному: законодавча колізія. *World Science,* № 3(31), Vol. 6, March 2018, pp. 58–61.

5. Pastukh I. Concept and structure of the conflict of interest in public administration activity. *Legea si Viata.* 2019. № 2(333). С. 96–100.

**Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації**

1. Пастух І. Д. Кваліфікація корупційних адміністративних правопорушень пов'язаних із порушенням встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви). *Проблемні питання адміністративно-правової протидії корупції* : матеріали науково-практичного семінару /ред.

колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ – Харків: Золота миля, 2014. С. 224–226.

2. Пастух І. Д. Суб'єктивні ознаки складу адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією. *Адміністративно-правові засади протидії корупції*: матеріали науково-практичного семінару /ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ. : Центр учбової літератури, 2015 С. 13–15.

3. Пастух І. Д. Проблеми розмежування правопорушень, пов'язаних із порушенням заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку* : збірник тез II Всеукраїнської науково-практичної конференції 24 березня 2017 року: ДЮІ. 2017. С. 24-28.

4. Пастух І. Д. Напрями вдосконалення антикорупційного законодавства щодо розмежування відповідальності за порушення заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Корупційна злочинність у міжнародному вимірі: форми, методи та засоби протидії:* матеріали міжнародного круглого столу(Київ, 9–10 листопада 2017 р.) / редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 200–203.

5. Пастух І. Д. Конфлікт інтересів у публічно-правових відносинах. *Єдність адміністративно-правової думки в умовах 100-річчя соборності України*: електронне видання матеріалів круглого столу (Львів, 18 лютого 2018 р.) К. : Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 14–18. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/kafedru/app/KS_2018.pdf

6. Пастух І. Д. Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та конфлікт інтересів. *Актуальні проблеми запобігання корупції в органах публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції*: міжнародна науково-практична конференція, м. Запоріжжя,

10–11 квітня 2018 року / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 196–199.

7. Пастух І. Д. Суміщення публічної служби з викладацькою діяльністю та конфлікт інтересів. *Корупційні ризики в публічній службі: компаративно-правовий аналіз досвіду країн Східної та Західної традицій права* : матеріали регіонального науково-практичного круглого столу, м. Запоріжжя, 28–29 березня 2018 року / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. С. 176–179.

8. Пастух І. Д. Особливості кваліфікації адміністративних правопорушень, пов'язаних із порушенням вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів внаслідок одержання подарунку. *Правова держава: напрямки та тенденції її розбудови в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, Україна, 11–12 травня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 63–65.

9. Пастух І. Д. Дія антикорупційного законодавства в частині службового сумісництва поліцейських. *Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів*: матеріали постійно діючого науково-практичного семінару (інтернет-видання) / упор. Д. І. Йосифович. Львів: ЛьвДУВС, 2018. С. 170–174.

10. Пастух І. Д. Питання застосування судами закону «Про запобігання корупції» під час вирішення публічно-правових спорів про державну службу, пов'язаних із конфліктом інтересів. *Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики* : Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 р.) . К.: ВД «Дакор», 2018. С. 298–301.

11. Пастух І. Д. Щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів. *Антикорупційне законодавство України: проблеми забезпечення ефективності* : Збірник матеріалів круглого столу (м. Київ, 20 лютого 2018 р.). К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2018. С. 140-144.

12. Пастух І. Д. Конфлікт інтересів у діяльності осіб, які надають публічні послуги. *Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів, 19–20 жовтня 2018 р. Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. С. 95–100.

13. Пастух І. Д. Щодо питання визначення службових та представницьких повноважень у законодавстві про запобігання корупції. *Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19–20 жовтня 2018 р.). Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. С. 51–54.

14. Пастух І. Д. Напрями розвитку законодавства у сфері запобігання корупції щодо виявлення конфлікту інтересів в діяльності юридичних осіб публічного права. Р*оль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції* : матеріали круглого столу (м. Київ, 2 листопада 2018 р.) / редкол.: В. Чернєй, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. С. 116–118.

15. Пастух І. Д. Кваліфікація правопорушень, що виникають у зв’язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав. *Теорія та практика протидії злочинності у сучасних умовах* : збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 9 листопада 2018 р.). / упор.:

О. В. Авраменко, С. С. Гнатюк, І. В. Красницький, С. І. Мельник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. С. 152–155.

16. Пастух І. Д. Види способів врегулювання конфлікту інтересів в антикорупційному законодавстві. *Імплементація європейських стандартів запобігання корупції в України*: матеріали круглого столу (м. Київ, НАВС, 22 березня 2019 р.). С. 96–99.

17. Пастух І. Д. Межі службових повноважень у конфлікті інтересів. *Проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення, попередження та припинення корупційних проявів*: матеріали постійно діючого науково-практичного семінару (м. Львів, 24 травня 2019 р.) / упорядник І. Б. Газдайко-Василишин : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2019. С. 123–127.

18. Пастух І. Д. Види конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, Національної поліції України та інших суб'єктів публічної адміністрації* : матеріали XIV науково-практичного семінару . (м. Київ, 20 червня 2019 р.) / ред. колегія : І. Д. Пастух (голова), В. М. Дорогих, О. К. Волох. 2019. С. 12–15.

19. Пастух І. Д. Особи, які надають публічні послуги та конфлікт інтересів. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали IV Міжнар. науково-практичної конференції (м. Київ, 12 грудня 2019 р.): у 2 ч. / редкол.: В. В. Черней. С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. К. : Нац. акад. внутр. справ. 2019. Ч. 1. С. 169–171.

20. Пастух И. Д. К вопросу о видах конфликтов интересов на публичной службе. *Современные тенденции развития юридической науки: материалы междунар. науч.-теорет. конф. молодых ученых* (г. Караганда, 26 июня 2020 г.) / под общ. ред. А. Дарменова; Респ. Казахстан, Мин-во

внутр. дел, Караганд. акад. имени Баримбека Бейсенова. Караганда: Карагандинская академия МВД РК имени Б. Бейсенова, 2020. С. 164–166.

21. Пастух І. Д. Механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на прикладі Чеської республіки. *Адміністративно-правове забезпечення діяльності МВС України, Національної поліції України та інших суб'єктів публічної адміністрації :* матеріали XV Науково-практичного семінару (м. Київ, 17 вересня 2020 р.) / ред. колегія : І. Д. Пастух (голова), В. М. Дорогих, О. К. Волох. К. 2020. С. 11–14.

22. Пастух І. Д. Загальні засади відповідальність за порушення законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Сучасний рух науки*: тези XI Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції (м. Дніпро, 8–9 жовтня 2020 р.). Дніпро, 2020. Т. 2. С. 140–143.

23. Пастух І. Д. Напрями удосконалення адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Реалізація державної антикорупційної політики в міжнародному вимірі* : матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 9–10 грудня 2020 р.) : у 2 ч. / редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін.]. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2020. Ч. 1. С. 213–215.

24. Пастух І. Д. Наслідки визнання рішенням Конституційного суду України від 27 жовтня 2020 року неконституційними положення статті 35 Закону України «Про запобігання корупції». *Дискусійні питання застосування антикорупційного законодавства* : матеріали II Міжнар. науково-практичної конференції (м. Дніпро, 17 листопада 2020 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2020. С. 93–95.

**Публікації, які додатково відображають наукові результати дисертації**

1. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції». Науково-практичний коментар. К. : «Видавничий дім «Скіф», 2012. 512 с.

2. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін. 2-ге вид., перероб. і допов. К.: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.

3. Пастух І. Д. Адміністративна відповідальність за корупційне правопорушення пов'язане із обмеженням щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Проблемні питання адміністративно-правової протидії корупції* : матеріали науково-практичного семінару /ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ – Харків : Золота миля, 2014. С. 14-16.

4. Пастух І. Д. Кваліфікація корупційних адміністративних правопорушень пов'язаних із порушенням встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви). *Проблемні питання адміністративно-правової протидії корупції* : матеріали науково-практичного семінару (м. Київ, 20 лютого 2014 р.) /ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. Київ – Харків : Золота миля, 2014. С. 224–226.

5. Пастух І. Д. Корупція як об'єкт адміністративно-правової протидії // *Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні* : матеріали науково-практичного семінару / ред. колегія : О. В. Кузьменко (голова), І. Д. Пастух, О. К. Волох. К.: ТОВ «Центр учбової літератури», 2015. С. 13–15.

6. Адміністративне право. Загальна частина (альбом схем) : навч. посіб./ О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, М. В. Плугатир, М. В. Співак. К.: «Центр учбової літератури». 2015. 232 с.

7. Адміністративна відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення : навч. посіб. / О. В. Кузьменко,

М. В. Плугатир, І. Д. Пастух та ін.; заг. ред. О.В. Кузьменко. К.: «Центр учбової літератури», 2016. 388 с.

8. Пастух І. Д. Напрями вдосконалення антикорупційного законодавства щодо розмежування відповідальності за порушення заборон отримання неправомірної вигоди та подарунків. *Корупційна злочинність у міжнародному вимірі: форми, методи та засоби протидії : матеріали Міжнародного круглого столу* (м. Київ, 9–10 листопада 2017 р.) / редкол.: В. В. Чернєй, С. Д. Гусарєв, С. С. Чернявський та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2017. С. 200-203.

9. Курс адміністративного права України: підручник / За ред. О. В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с.

10. Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ : метод. рек. / А. Б. Фодчук, О. М. Стрільців, І. Г. Гаман, І. Д. Пастух та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2019. 72 с.

11. Pastukh I. Concept, types and methods of settlement of conflicts of interests in public administration activity. *The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine).* Collective monograph. Volume 2. Tallinn: Izdevnieciba «Baltija Publishing» 2019, P. 87–115.

12. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / К. : Юрінком Інтер, 2020. 348 с.

13. Антикорупційне законодавство України : довідник термінів / [уклад. : О. М. Стрільців, С. С. Чернявський, А. Б. Фодчук, І. Д. Пастух та ін.]. К. : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 155 с.

14. Адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією: наук.-практ. комент. / С. С. Чернявський, Р. А. Сербин, І. Д. Пастух та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2020. 90 с.

**Додаток Б**

## Акти впровадження

ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань правоохоронної діяльності

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.: 255-35-06

№ 04-27/12-2020 "16" 12 2020 р.

**АКТ**

**впровадження результатів дисертаційного дослідження**

У Комітеті Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності розглянуто результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Подані до Комітету результати дисертаційного дослідження мають необхідний теоретичний і методологічний рівень, практичну значимість, сформульовані і аргументовані теоретичні положення достовірні і мають завершений ступінь готовності. Висновки, пропозиції та рекомендації мають науково-прикладний характер і будуть враховані Комітетом при подальшому вдосконаленні чинного законодавства про адміністративні правопорушення.

**Голова Комітету** **Д. Монастирський**

Підпис Д. Монастирського підтверджую
пров. відділу до А. Ковінька
Управління кадрів Апарату Верховної Ради України
16 12 2020 р.

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
**Сергій ЧЕРНЯВСЬКИЙ**
3 .04.2020

**Акт**

**про впровадження результатів дисертаційного дослідження завідувача кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» у науково-дослідну роботу Національної академії внутрішніх справ**

Комісія у складі в.о. начальника відділу докторантури та ад'юнктури, доктора юридичних наук, доцента Дрозда О.Ю., заступника начальника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Калиновського О.В. та провідного наукового співробітника відділу організації наукової діяльності та захисту прав інтелектуальної власності, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Корольчука В.В. склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» завідувача кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Пастуха Ігора Дмитровича, зокрема:

1. Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: Монографія. К.: Видавничий центр «Кафедра», 2020. 432 с.

2. Pastukh I. Concept, types and methods of settlement of conflicts of interests in public administration activity. *The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine).* Collective monograph. Volume 2. Tallinn: Izdevniecība «Baltija Publishing» 2019, P. 87-115.

3. Пастух І.Д. Особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України. Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 6. Т. 2. К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. С. 54-58.

4. Пастух І.Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів

виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 30. Том 1. С. 82-85.

5. Пастух І.Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн Європейського Союзу. Прикарпатський юридичний вісник. 2017. Вип. 1. Том 5. С. 178-184.

6. Пастух І.Д. Викладацька діяльність публічних службовців і конфліктів інтересів. Право та державне управління. 2018. Вип. № 1. Том 1. С. 145-150.

7. Пастух І.Д. Службове сумісництво поліцейських. Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. 2018. № 1 (15). С. 283-295.

8. Пастух І.Д. Межі службових та представницьких повноважень у конфлікті інтересів. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 10. С. 140-145.

9. Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. 2018. Вип. 4. Том 2. С. 24-27.

10. Пастух І. Д. Співвідношення надання в оренду майна з іншою оплачуваною діяльністю публічного службовця. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція. 2018. Вип. 31. С. 55-58. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2018_31_15

11. Пастух І.Д. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». 2019. № 2. С. 154-157. URL: http://www.pap.in.ua/2_2019/42.pdf

12. Пастух І. Д. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах. Наукові записки Національного університету «Києво-Могилянська академія». Юридичні науки. Т. 3. 2019. С. 94-99. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.94-99. URL: http://nrplaw.ukma.edu.ua/article/view/175898/175727.

13. Pastukh I. Conflicts of interest division into types. Правові новели. 2019. № 8. С. 113-119.

14. Pastukh I. Conflict of interest settlement in public service. Держава та регіони. 2019. № 4. С. 98-103.

15. Пастух І.Д. Стан дослідження проблем запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації. Наукові записки. Серія «Право». 2019. Вип. 7. С.156-160.

16. Пастух І.Д. Імплементація досвіду врегулювання конфлікту інтересів на прикладі Республіки Словаччина. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 3. С. 159-164.

17. Пастух І.Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн G 7. Науковий вісник публічного та приватного права. 2020. Вип. 4. С. 246-250.

18. Пастух І.Д. Напрямки удосконалення законодавства у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. Вісник Запорізького національного університету. 2020. № 4. Том 1. С 151 -155.

19. Пастух І. Д. Адміністративно-правові засоби адміністрування конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах // Юридичний науковий електронний журнал. 2020. № 9.

20. Пастух И.Д. Запрет осуществления публичными служащими оплачиваемой деятельности : теория и практика. Legea si Viata. 2018. № 5/2 (317). С. 137-141.

21. Пастух І.Д. Поєднання публічної служби з іншими видами діяльності та конфлікт інтересів. Jurnalul juridic national: teorie şi practică. 2018. № 2-2 (30). С. 64–68.

22. Пастух І.Д. Особливості конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням публічними службовцями обмежень щодо одержання подарунків. Visegrad Journal on Human Rights, 2018. №2 (volume 2). С. 145-149.

23. Пастух І.Д. Проблеми визначення конфлікту інтересів в діяльності окремих категорій службовців у зв'язку з їх підпорядкуванням один одному: законодавча колізія. World Science, № 3(31), Vol.6, March 2018, pp. 58-61.

24. Pastukh I. Concept and structure of the conflict of interest in public administration activity. Legea si Viata. 2019. № 2(333). С. 96-100.

25. Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ [Текст] : метод. рек. / [А. Б. Фодчук, О. М. Стрільців, І. Г. Гаман, І.Д. Пастух та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2019.- 72 с.

26. Пастух І. Д. Науково-практичний коментар Закону України "Про запобігання корупції / Київ: Юрінком Інтер, 2020. 348 с. (ст. 29-20, 32-33)

27. Антикорупційне законодавство України : довідник термінів / [уклад. : О.М. Стрільців, С.С. Чернявський, А.Б. Фодчук, І.Д. Пастух та ін.]. Київ :Нац. акад. внутр. справ, 2020. 155 с.

використані у науково-дослідній сфері Національної академії внутрішніх справ під час виконання плану науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт на 2020 рік (розділ 1 «План підготовки видань з актуальних проблем забезпечення освітньо-виховного процесу ЗВО МВС України»), зокрема, навчального посібника «Адміністративна відповідальність за правопорушення, пов'язані з корупцією» (п. 13), (розділ 2 «План проведення наукових досліджень з актуальних проблем практичної діяльності МВС та Національної поліції України»), зокрема, методичних рекомендацій

«Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ» (п. 3), «Порядок звітування за результатами моніторингу ефективності заходів з виявлення і запобігання корупції та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб органів системи МВС» (п. 32), «Визначення ефективності діяльності уповноважених підрозділів (осіб) із запобігання корупції у закладах, установах та на підприємствах, що належать до сфери управління МВС» (п. 33).

**Члени комісії:**

В.о. начальника відділу
докторантури та ад'юнктури
доктор юридичних наук, доцент — Олексій ДРОЗД

Заступник начальника відділу
організації наукової діяльності
та захисту прав інтелектуальної власності
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник — Олександр КАЛИПОВСЬКИЙ

Провідний науковий співробітник
відділу організації наукової діяльності
та захисту прав інтелектуальної власності
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник — Віктор КОРОЛЬЧУК

ВИКОНАВЧИЙ ОРГАН КИЇВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ (КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ)

**КОМУНАЛЬНИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «КИЇВСЬКИЙ МІСЬКИЙ ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ, УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ»**

**(КМЦППК)**

*вул. Лабораторна, 1/62, літ. А, м. Київ, 03150; тел./факс (044) 521-20-74 E-mail: cpk@kievcity.gov.ua*
*Код ЄДРПОУ 24587955*

27.11.2020 № 092-150
На № від

Про впровадження результатів
дисертаційного дослідження

## ДОВІДКА

Про впровадження результатів дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича на тему: «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право у вигляді пропозицій щодо термінологічної визначеності таких правових категорій як «конфлікт інтересів»; «викладацька діяльність», «медична практика», «інструкторська та суддівська практика із спорту»; передбачення можливості врегулювання конфлікту інтересів самостійно керівником органу структурного підрозділу без залучення інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації або повідомлення компетентних суб'єктів щодо необхідності врегулювання конфлікту інтересів; визначення форми повідомлення (усна, письмова) про конфлікт інтересів; доцільності декларування приватних інтересів близьких осіб; необхідності розширення видів діяльності, якими службовці, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону мають право займатися, у вигляді надання в оренду власного майна та інші.

Пропозиції мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість, використовуються в практичній діяльності комунального навчального закладу «Київський міський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій» під час складання відповідних програм підвищення кваліфікації, а також під час безпосередньої участі Пастуха І.Д. у проведенні навчання за програмою підвищення кваліфікації «Запобігання корупції в публічному управлінні» для державних службовців структурних підрозділів виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), районних в місті Києві державних адміністрацій і посадових осіб місцевого самоврядування секретаріату Київської міської ради.

Директор Вікторія ГАВРИЩУК

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Начальник відділу організаційно-аналітичного та документального забезпечення
Державної установи «Центр пробації»
Міністерства юстиції України
О. Ю. Велков
«24» лютого 2022 р.

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ № ____**
**у правозастосовчу діяльність Міністерства юстиції України результатів дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича на тему:**
**«Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права»**
**на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»**

**Комісія у складі:**
голови – начальника відділу організаційно-аналітичного та документального забезпечення Державної установи «Центр пробації» Міністерства юстиції України Велкова О. Ю., провідного фахівця відділу організаційно-аналітичного забезпечення Державної установи «Центр пробації» Міністерства юстиції України Костюшко І.В. склала акт про те, що результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у вигляді пропозицій щодо удосконалення правового забезпечення порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, а саме: розмежування потенційного та реального конфліктів інтересів, особливостей їх врегулювання, а також порядку запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням окремих видів обмежень, встановлених законодавством у сфері запобігання корупції (наявність в особи підприємств чи корпоративних прав, недотримання обмежень щодо одержання подарунків, сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, під час спільної роботи близьких осіб).

З урахуванням викладеного, вважаємо, що отримані Пастухом І.Д. результати дисертаційного дослідження у вигляді відповідних пропозицій мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та при можливості будуть використані в правозастосовчій діяльності відділу організаційно-аналітичного та документального забезпечення Державної установи «Центр пробації» Міністерства юстиції України.

**Голова комісії:**
Начальник відділу
організаційно-аналітичного та
документального забезпечення
Державної установи «Центр пробації»
Міністерства юстиції України О. Ю. Велкова

Провідний фахівець відділу
організаційно-аналітичного та
документального забезпечення
Державної установи «Центр пробації»
Міністерства юстиції України І. В. Костюшко

**НАЦІОНАЛЬНЕ АНТИКОРУПЦІЙНЕ БЮРО УКРАЇНИ**
**УПРАВЛІННЯ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ**
вул. Василя Сурикова, 3, м. Київ, 03035, тел.: (044) 246 33 62, http://www.nabu.gov.ua; e-mail: uvk@nabu.gov.ua

30.09.2020 № 13/19873 На № _____ від _____

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Керівник
Управління внутрішнього контролю
_____ **Р.Осипчук**
«30» 09 2020 року

# АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

Комісія у складі: Заступника Керівника Управління внутрішнього контролю – начальника відділу внутрішніх розслідувань Національного антикорупційного бюро України Юпатіна М.О., старшого детектива – керівника відділу запобігання корупції Мельника Р.І., старшого детектива відділу запобігання корупції Годуєвої К.І. розглянула результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у вигляді пропозицій та методичних рекомендацій щодо удосконалення механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а саме: розмежування видів конфліктів інтересів, порядку дій державного службовця у випадку виявлення конфлікту інтересів, повідомлення про нього, дій уповноваженої особи щодо врегулювання конфлікту інтересів, визначення порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав, конфліктів, що виникають під час сумісництва та

суміщення з іншими видами діяльності, а також наслідків недотримання відповідних процедур у вигляді застосування заходів дисциплінарної та адміністративної відповідальності.

На підставі вивчення запропонованих автором теоретичних рішень та практичних рекомендацій засвідчуємо, що напрацьовані за результатами проведеного дисертаційного дослідження пропозиції мають необхідний методологічний рівень, практичну значимість і використовуються у діяльності Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Члени комісії:

Заступник Керівника Управління внутрішнього контролю – начальник відділу внутрішніх розслідувань **М.Юпатін**

Старший детектив – керівник відділу запобігання корупції Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, кандидат юридичних наук, доцент **Р.Мельник**

Старший детектив відділу запобігання корупції Управління внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, кандидат юридичних наук **К.Годуєва**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Заступник начальника
Департаменту внутрішньої безпеки
Національної поліції України
полковник поліції

**Ростислав ДЕГТЯРЕНКО**

10.07.20. 2020

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ**
**РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

**Комісія в складі:** голова комісії – начальник управління протидії корупції полковник поліції Ковальов В.О., члени комісії: заступник начальника управління – начальник відділу управління протидії корупції полковник поліції, кандидат юридичних наук Шаповалов О.О. та начальник управління моніторингу та аналізу підполковник поліції, кандидат юридичних наук Задорожний А.А., склали даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігоря Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у вигляді пропозицій щодо удосконалення механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, а саме: розмежування видів конфліктів інтересів, порядку дій державного службовця у випадку виявлення конфлікту інтересів, повідомлення про нього, дій уповноваженої особи щодо врегулювання конфлікту інтересів, порядку застосування зовнішніх форм врегулювання конфлікту інтересів, визначення його форми (усна, письмова), а також наслідків недотримання відповідних процедур у вигляді застосування заходів дисциплінарної та

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Начальник
Управління запобігання корупції
Міністерства внутрішніх справ

**Анатолій ФОДЧУК**

вересня 2020 р.

## АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

***Комісія у складі:*** начальника відділу запобігання корупції Управління запобігання корупції МВС Яременка Сергія Петровича (голова комісії); членів комісії: заступника начальника відділу запобігання корупції Управління запобігання корупції МВС Грами Андрія Миколайовича, головного спеціаліста відділу запобігання корупції Управління запобігання корупції МВС Олексієнко Юлії Валеріївни, склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігоря Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у вигляді пропозицій щодо удосконалення механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а саме: розмежування видів конфліктів інтересів, порядку дій державного службовця у випадку виявлення конфлікту інтересів, повідомлення про нього, дій уповноваженої особи щодо врегулювання конфлікту інтересів, порядку застосування зовнішніх форм врегулювання конфлікту інтересів, визначення його форми (усна, письмова), а також наслідків недотримання відповідних процедур у вигляді застосування заходів дисциплінарної та адміністративної відповідальності. Відповідні положення дисертаційного дослідження знайшли своє відображення, зокрема, у відповідних методичних рекомендаціях у співавторстві (Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ : метод. рек. / [А. Б. Фодчук, О. М. Стрільців, І. Г. Гаман, І.Д. Пастух та ін.]. - Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2019.-72 с.), а також за безпосередньою участю Пастуха І. Д. у навчаннях з основних положень антикорупційного законодавства для працівників апарату МВС та територіальних органів МВС, закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС, а також для центральних органів виконавчої

влади, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, та для Національної гвардії України.

На підставі вивчення обґрунтувань, запропонованих автором практичних пропозицій, засвідчуємо, що отримані за результатами проведеного дисертаційного дослідження пропозиції мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та використовуються в практичній діяльності Управління запобігання корупції МВС.

**Голова комісії** **Сергій ЯРЕМЕНКО**

**Члени комісії:** **Андрій ГРАМА**

**Юлія ОЛЕКСІЄНКО**

**СЛУЖБА СУДОВОЇ ОХОРОНИ**
**Управління забезпечення безпеки учасників судового процесу**

30.09.2020 № 10/18-20
на № _____ від _____

# АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

В управлінні забезпечення безпеки учасників судового процесу Служби судової охорони розглянуто результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у вигляді пропозицій щодо удосконалення механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі, а саме: розмежування видів конфліктів інтересів, порядку дій посадових осіб у випадку виявлення конфлікту інтересів, повідомлення про нього, дій уповноваженої особи щодо врегулювання конфлікту інтересів, порядку застосування зовнішніх форм врегулювання конфлікту інтересів, визначення його форми (усна, письмова), а також наслідків недотримання відповідних процедур у вигляді застосування заходів дисциплінарної та адміністративної відповідальності.

На підставі вивчення обґрунтувань запропонованих автором практичних пропозицій вважаємо, що отримані за результатами проведеного дисертаційного дослідження пропозиції мають необхідний теоретичний, методологічний рівень та практичну значимість та при можливості будуть використані в правозастосовчій діяльності Служби судової охорони.

**Начальник** **Ігор Шашкін**

30 .09.2020

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Начальник
Управління запобігання корупції
Національної поліції України
полковник поліції
**Ігор ЗВЕЗДІН**

Управління запобігання корупції
Національної поліції
01601, м. Київ
вул. Богомольця, 10

**АКТ ВПРОВАДЖЕННЯ**
**РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЙНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ**

**Комісія в складі:** начальника контрольно-методичного відділу Управління запобігання корупції підполковника поліції Лозового Олега (голова комісії); членів (комісії) головного інспектора відділу аналізу корупційних ризиків Управління запобігання корупції капітана поліції Негрієнко Романа та головного інспектора контрольно-методичного відділу Управління запобігання корупції старшого лейтенанта поліції Чупири Вікторії склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, у вигляді пропозицій щодо удосконалення процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в діяльності поліцейських, рекомендацій щодо дотримання заборон, вимог та обмежень щодо отримання подарунків, спільної роботи близьких та службового сумісництва поліцейських впроваджені у діяльність Управління. Відповідні напрацювання автора відображені у методичних рекомендаціях (Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ : метод. рек. / [А. Б. Фодчук, О. М. Стрільців, І. Г. Гаман, І.Д. Пастух та ін.]. - Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2019.-72 с.), а також були оприлюднені під безпосередньої участі Пастуха І.Д. у спільних заходах із працівниками Управління запобігання корупції під час проведення занять з викладення

основних положень законодавства у сфері запобігання корупції для працівників Національної поліції.

З урахуванням викладеного засвідчуємо, що отримані у результаті проведеного дисертаційного дослідження пропозиції та рекомендації мають належний теоретичний рівень, практичну значимість та використовуються в діяльності Управління запобігання корупції Національної поліції.

**Голова комісії:** **Олег ЛОЗОВИЙ**

**Члени комісії:** **Роман НЕГРІЄНКО**

**Вікторія ЧУПИРА**

**ЗАТВЕРДЖУЮ**
Проректор Національної
академії внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
**Станіслав ГУСАРОВ**
«__» _____ 2020 року

**АКТ**

**про впровадження результатів дисертації завідувача кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» в освітній процес Національної академії внутрішніх справ**

Комісія в складі: директора інституту підготовки керівних кадрів та підвищення кваліфікації, доктора юридичних наук, професора Удалової Лариси Давидівни (голова комісії); заступник директора інституту заочного та дистанційного навчання, кандидата юридичних наук, доцента Пилипенко Світлани Анатоліївни, завідувача кафедри поліцейського права, кандидата юридичних наук, доцента Кулікова Володимира Анатолійовича; склала даний акт про те, що результати дисертаційного дослідження завідувача кафедри публічного управління та адміністрування Національної академії внутрішніх справ Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (спеціальність – 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) впроваджено в освітній процес академії, зокрема:

1. Матеріали дисертації аспіранта застосовуються в освітньому процесі під час підготовки та проведення лекцій, семінарських і практичних занять зі здобувачами вищої освіти з навчальних дисциплін: «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі», «Адміністративно-деліктне право та процес», «Актуальні проблеми адміністративного права і процесу», «Публічна служба», а також зі слухачами Інститут підготовки керівних кадрів та підвищення кваліфікації при проведень занять з навчальної дисципліни «Антикорупційне законодавство: корупція, поняття, запобігання, відповідальність», «Засади антикорупційної політики в Україні. Фінансовий контроль та моніторинг способу життя. Дотримання законодавства про конфлікт інтересів та інших обмежень щодо запобігання корупції».

2. Результати дисертаційного дослідження Пастуха Ігора Дмитровича відображені в коментарях, методичних рекомендаціях, наукових статтях і науково-практичних конференціях для здобувачів вищої освіти, де в якості джерел для підготовки навчальних матеріалів рекомендовано такі публікації:

Пастух І. Д. (розділ ІІ, ст.. 29-20, 32-33) Науково-практичний коментар Закону України "Про запобігання корупції"/ за ред.. О.В. Тахтая. Київ : Юрінком Інтер, 2019. – 348 с.

Запобігання конфлікту інтересів у діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ [Текст] : метод. рек. / [А. Б. Фодчук, О. М. Стрільців, І. Г. Гаман, І.Д. Пастух та ін.]. - Київ : Нац. акад. внутр. справ. 2019.-72 с.

Pastukh I. Concept, types and methods of settlement of conflicts of interests in public administration activity // The institutionalization of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine) : Collective monograph. Volume 2. Tallinn: Izdevnieciba "Baltija Publishing", 2019, 448 p. (87-115 pp)

Пастух І.Д. Проблеми визначення конфлікту інтересів в діяльності окремих категорій службовців у зв'язку з їх підпорядкуванням один одному: законодавча колізія / І. Д. Пастух // World Science, № 3(31), Vol.6, March 2018, pp. 58-61.

Пастух І.Д. Поєднання публічної служби з іншими видами діяльності та конфлікт інтересів / І. Д. Пастух // Jurnalul juridic national: teorie şi practică. – 2018. – № 2-2 (30). – С. 64–68.

Пастух І.Д. Особливості конфліктів інтересів, що виникають у зв'язку із недотриманням публічними службовцями обмежень щодо одержання подарунків / І. Д. Пастух // Visegrad Journal on Human Rights. — 2018. — №2 (volume 2) – С. 145-149.

Пастух І.Д. Особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності військовослужбовців Державної прикордонної служби України / І. Д. Пастух // Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць. Випуск 6. – Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2017. – 234 с. (с. 54-58)

Пастух І.Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовуються та координуються Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України / І. Д. Пастух //Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2017. № 30. Том 1. С. 82-85.

Пастух І.Д. Викладацька діяльність публічних службовців і конфліктів інтересів / І. Д. Пастух // Право та державне управління. — 2018. — Вип. № 1. — Том 1. — С. 145 — 150.

Пастух І.Д. Службове сумісництво поліцейських / І. Д. Пастух // Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ. — 2018. — № 1 (15). — С. 283-295.

Пастух І.Д. Межі службових та представницьких повноважень у конфлікті інтересів / І. Д. Пастух // Підприємництво, господарство і право. — 2018. — № 10. — С. 140-145.

Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав / І. Д. Пастух // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. — 2018. Вип. 4. — Том 2. — С. 24-27.

Пастух І.Д. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічної адміністрації / І. Д. Пастух // Електронне наукове видання «Порівняльно-аналітичне право». – 2019. – № 2. – С. 154-157. – режим доступу. – http://www.pap.in.ua/2_2019/42.pdf

Пастух І. Д. Класифікація конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах / І. Д. Пастух // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – т. 3, – 2019. С. 94-99. DOI: 10.18523/2617-2607.2019.3.94-99. http://nrplaw.ukma.edu.ua/article/view/175898/175727

Пастух І.Д. Питання застосування судами закону «Про запобігання корупції» під час вирішення публічно-правових спорів про державну службу, пов'язаних із конфліктом інтересів / І. Д. Пастух // Публічна служба і адміністративне судочинство: здобутки і виклики : Збірник матеріалів І Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 5–6 липня 2018 року) . – К.: ВД «Дакор», 2018. 494 с. (с. 298-301).

Пастух І. Д. Конфлікт інтересів в діяльності осіб, які надають публічні послуги / І. Д. Пастух // Актуальні завдання та напрями розвитку юридичної науки у XXI столітті: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Львів. 19-20 жовтня 2018 р. — Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2018. — 112 с. (с. 95-100)

Пастух І. Д. Щодо питання визначення службових та представницьких повноважень у законодавстві про запобігання корупції / І. Д. Пастух // Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19-20 жовтня 2018 року). — Харків: ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2018. — 112 с. (с. 51-54)

Пастух І. Д. Напрями розвитку законодавства у сфері запобігання корупції щодо виявлення конфлікту інтересів в діяльності юридичних осіб публічного права / І. Д. Пастух // Роль інституту викривачів у запобіганні та протидії корупції [Гекет] : матеріали круглого столу (Київ, 2 листоп. 2018 р.) / [редкол.: В. Чернєй, К. Ланчінскас, А. Фодчук та ін.]. – Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2018. – 174 с.

3. Зазначені праці підтверджують належний навчально-методичний рівень, актуальність обраної тематики, фахову підготовку дисертації здобувача наукового ступеня доктора юридичних наук (спеціальність – 12.00.07 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) Пастуха Ігора Дмитровича на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права», а також практичну значущість роботи й можливість використання результатів дослідження під час викладання зазначених вище навчальних дисциплін.

**Голова комісії:** **Лариса УДАЛОВА**

**Члени комісії:** **Світлана ПИЛИПЕНКО**

**Володимир КУЛИКОВ**

**Додаток В**

**Анкета**
**для проведення опитування осіб, уповноважених на виконання функцій держави, та прирівняних до них осіб**

*Шановні колеги!*

Вам пропонується відповісти на низку запитань, які стосуються дотримання встановлених антикорупційним законодавством вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Дане анкетування проводиться з метою покращення правового регулювання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права та практики його реалізації.

Це дослідження є анонімним, дані цього опитування будуть використані в узагальненому вигляді з науково-практичною метою.

Прочитайте уважно запитання та відмітьте найбільш точну (одну) відповідь із запропонованих.

*Будемо вдячні за точні та правдиві відповіді!*

**1. Ваша стать?**
- жіноча
- чоловіча

**2. Ваш вік?**
- 20–25 років
- 25–30 років
- 40–45 років
- 45–50 років
- 50–55 років
- понад 55 років

**3. Ступень освіти?**
- середня
- молодший бакалавр
- бакалавр
- магістр/спеціаліст
- доктор філософії
- доктор права

**4. Вид служби (роботи)?**

**особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:**

- особа, на яку поширюється дія Закону України «Про державну службу»
- особа, на яку поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»
- поліцейський
- працівник іншого правоохоронного органу
- працівник іншого державного органу

**особа, яка для цілей Закону України «Про запобігання корупції», прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:**

- посадова особа юридичної особи публічного права
- особа, яка надає публічні послуги

**5. Стаж роботи?**

- 0–5 років
- 5–10 років
- 10–15 років
- 15–20 років
- 20–25 років
- 25–30 років
- понад 30 років

**6. Чи належите Ви до посадових осіб (виконуєте організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції)?**

- так
- ні

**7. На скільки добре Ви обізнані з положеннями антикорупційного законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів?**

- мені відомі такі положення і я добре розумію зміст відповідних вимог
- я не достатньо обізнаний із такими положеннями антикорупційного законодавства
- я не обізнаний із такими положеннями антикорупційного законодавства

**8. Чи достатньо конкретизованими та зрозумілими для Вас є визначення потенційного та реального конфлікту інтересів?**

- так, достатньо
- ні, недостатньо
- я не розумію різницю між цими конфліктами

**9. Чи достатньо конкретизованими та зрозумілими для Вас є визначені Законом України «Про запобігання корупції» строки, порядок та форми повідомлення про конфлікту інтересів?**

- так, достатньо
- ні, недостатньо
- я не обізнаний яким чином слід повідомляти про конфлікт інтересів

**10. Чи вважаєте Ви доцільним закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів: для рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення в умовах конфлікту інтересів передбачити усну або письмову форму, для інших заходів врегулювання – тільки письмову?**

- так
- ні

**11. Чи вважаєте Ви доцільним закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» такої форми зовнішнього врегулювання конфліктів інтересів, що не мають постійного характеру, як самостійне (без залучення інших працівників) прийняття рішення або вчинення відповідних дій керівником, щодо яких підлегла йому особа повідомила про наявний у неї конфлікт інтересів?**

- так
- ні

**12. Чи вважаєте Ви доцільним закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» вимог щодо організаційного рівня керівника для прийняття рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем – не нижче ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа, яка повідомила про конфлікт інтересів?**

- так
- ні

**13. Чи вважаєте Ви, що передбачений п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» обов'язок особи повідомляти**

**керівника про наявність у неї реального конфлікту інтересів суперечить положенням ст. 63 Конституції України (особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе) і потребують скасування?**

- так
- ні

**14. Чи підтримуєте Ви пропозицію щодо створення спеціальних комісій в структурі органу, підприємства, установи, організації, для урегулювання конфлікту інтересів?**

- так
- ні

**15. Чи доцільно доповнити, встановлений п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» перелік дозволених для сумісництва видів діяльності, діяльністю з надання рухомого та нерухомого майна в оренду?**

- так
- ні

**16. Чи вважаєте Ви, що на поліцейських мають діяти загальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлені ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції?**

- так
- ні

**17. Чи підтримуєте Ви пропозицію заміни, передбаченої ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції» процедури передачі в управління іншій особі, належних службовцям підприємств та корпоративних прав, їх публічним продажем за прозорою процедурою, у випадках, коли конфлікти інтересів будуть мати місце у зв'язку з виконанням такою особою службових повноважень у сфері, де у неї наявні такі підприємства та корпоративні права?**

- так
- ні

**18. Чи вважаєте Ви, що положення ч. 5 ст. 30 КУпАП (позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру**

**адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю) суперечить принципу правової визначеності?**

- ☐ так
- ☐ ні

**19. Чи вважаєте Ви, що таке адміністративне стягнення як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю потрібно застосовувати лише за ті адміністративні правопорушення, що безпосередньо пов'язані із використанням службових повноважень (вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів, незаконне використання службової інформації тощо) ?**

- ☐ так
- ☐ ні

**20. Чи вважаєте Ви, що загальною для всіх підставою для припинення публічної служби, іншої трудової діяльності має бути не тільки набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, а лише у разі його застосування у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування?**

- ☐ так
- ☐ ні

**ДЯКУЮ ЗА УЧАСТЬ!**

**Додаток Г**

**Зведені дані**
**результатів анкетування, проведеного в рамках дисертаційного дослідження на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права»**

Усього участь в опитуванні взяло 350 осіб, уповноважених на виконання функцій держави.

Відповіді на запитання анкети були надані такі (у числовому та відсотковому вимірах).

| № з/п | Питання | Респонденти | |
|---|---|---|---|
| | | Кількість осіб | Питома вага у % |
| 1. | Ваша стать? | | |
| | □ жіноча | 77 | 22 |
| | □ чоловіча | 273 | 78 |
| 2. | Ваш вік? | | |
| | □ до 25 років | 41 | 12 |
| | □ 25–30 років | 133 | 38 |
| | □ 40–45 років | 91 | 26 |
| | □ 45–50 років | 60 | 17 |
| | □ 50–55 років | 17 | 5 |
| | □ понад 55 років | 8 | 2 |
| 3. | Ступень освіти? | | |
| | □ середня | 61 | 17 |
| | □ молодший бакалавр | 12 | 3 |
| | □ бакалавр | 188 | 54 |
| | □ магістр/спеціаліст | 72 | 21 |
| | □ доктор філософії | 9 | 3 |
| | □ доктор права | 1 | 0 |
| 4. | Вид служби (роботи)? | | |
| | особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: | 283 | 81 |
| | □ особа, на яку поширюється дія Закону України «Про державну службу» | 89 | 25 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | □ особа, на яку поширюється дія Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» | 36 | 10 |
| | □ поліцейський | 125 | 36 |
| | □ працівник іншого правоохоронного органу | 14 | 4 |
| | □ працівник іншого державного органу | 19 | 5 |
| | особа, яка для цілей Закону України «Про запобігання корупції», прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування: | 67 | 19 |
| | □ посадова особа юридичної особи публічного права | 46 | 13 |
| | □ особа, яка надає публічні послуги | 21 | 6 |
| 5. | Стаж роботи? | | |
| | □ 0–5 років | 35 | 10 |
| | □ 5–10 років | 126 | 36 |
| | □ 10–15 років | 96 | 27 |
| | □ 15–20 років | 48 | 14 |
| | □ 20–25 років | 29 | 8 |
| | □ 25–30 років | 10 | 3 |
| | понад 30 років | 6 | 2 |
| 6. | Чи належите Ви до посадових осіб (виконуєте організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські функції)? | | |
| | □ так | 152 | 43 |
| | □ ні | 198 | 57 |
| 7. | На скільки добре Ви обізнані з положеннями антикорупційного законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів? | | |
| | □ мені відомі такі положення і я добре розумію зміст відповідних вимог | 129 | 36 |
| | □ я не достатньо обізнаний із такими положеннями антикорупційного законодавства | 188 | 55 |
| | □ я не обізнаний із такими положеннями антикорупційного законодавства | 33 | 9 |
| 8. | Чи достатньо конкретизованими та зрозумілими для Вас є визначення потенційного та реального конфлікту інтересів? | | |
| | □ так, достатньо | 104 | 30 |
| | □ ні, недостатньо | 191 | 55 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | □ я не розумію різницю між цими конфліктами | 55 | 15 |
| 9. | Чи достатньо конкретизованими та зрозумілими для Вас є визначені Законом України «Про запобігання корупції» строки, порядок та форми повідомлення про конфлікту інтересів? | | |
| | □ так, достатньо | 134 | 38 |
| | □ ні, недостатньо | 151 | 43 |
| | □ я не обізнаний яким чином слід повідомляти про конфлікт інтересів | 65 | 19 |
| 10. | Чи вважаєте Ви доцільним закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів: для рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення в умовах конфлікту інтересів передбачити усну або письмову форму, для інших заходів врегулювання – тільки письмову? | | |
| | □ так | 303 | 87 |
| | □ ні | 47 | 13 |
| 11. | Чи вважаєте Ви доцільним закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» такої форми зовнішнього врегулювання конфліктів інтересів, що не мають постійного характеру, як самостійне (без залучення інших працівників) прийняття рішення або вчинення відповідних дій керівником, щодо яких підлегла йому особа повідомила про наявний у неї конфлікт інтересів? | | |
| | □ так | 288 | 82 |
| | □ ні | 62 | 18 |
| 12. | Чи вважаєте Ви доцільним закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» вимог щодо організаційного рівня керівника для прийняття рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем – не нижче ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа, яка повідомила про конфлікт інтересів? | | |
| | □ так | 247 | 71 |
| | □ ні | 103 | 29 |
| | | | |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 13. | Чи вважаєте Ви, що передбачений п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» обов'язок особи повідомляти керівника про наявність у неї реального конфлікту інтересів суперечить положенням ст. 63 Конституції України (особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе) і потребують скасування? | | |
| | □ так | 221 | 63 |
| | □ ні | 129 | 37 |
| 14. | Чи підтримуєте Ви пропозицію щодо створення спеціальних комісій в структурі органу, підприємства, установи, організації, для урегулювання конфлікту інтересів? | | |
| | □ так | 254 | 73 |
| | □ ні | 96 | 27 |
| 15. | Чи доцільно доповнити, встановлений п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» перелік дозволених для сумісництва видів діяльності, діяльністю з надання рухомого та нерухомого майна в оренду? | | |
| | □ так | 314 | 90 |
| | □ ні | 36 | 10 |
| 16. | Чи вважаєте Ви, що на поліцейських мають діяти загальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлені ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції? | | |
| | □ так | 199 | 57 |
| | □ ні | 151 | 43 |
| 17. | Чи підтримуєте Ви пропозицію заміни, передбаченої ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції» процедури передачі в управління іншій особі, належних службовцям підприємств та корпоративних прав, їх публічним продажем за прозорою процедурою, у випадках, коли конфлікти інтересів будуть мати місце у зв'язку з виконанням такою особою службових повноважень у сфері, де у неї наявні такі підприємства та корпоративні права? | | |
| | □ так | 213 | 61 |
| | □ ні | 137 | 39 |

| | | | |
|---|---|---|---|
| 18. | Чи вважаєте Ви, що положення ч. 5 ст. 30 КУпАП (позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в санкції статті (санкції частини статті) Особливої частини цього Кодексу, коли з урахуванням характеру адміністративного правопорушення, вчиненого за посадою, особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, та інших обставин справи суд визнає за неможливе збереження за нею права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю) суперечить принципу правової визначеності? | | |
| | □ так | 333 | 95 |
| | □ ні | 17 | 5 |
| 19. | Чи вважаєте Ви, що таке адміністративне стягнення як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю потрібно застосовувати лише за ті адміністративні правопорушення, що безпосередньо пов’язані із використанням службових повноважень (вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів, незаконне використання службової інформації тощо) ? | | |
| | □ так | 224 | 64 |
| | □ ні | 126 | 36 |
| 20. | Чи вважаєте Ви, що загальною для всіх підставою для припинення публічної служби, іншої трудової діяльності має бути не тільки набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов’язаного з корупцією, а лише у разі його застосування у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування? | | |
| | □ так | 241 | 69 |
| | □ ні | 109 | 31 |

**Додаток Д**

**Аналітична довідка**
**результатів анкетування, проведеного в рамках дисертаційного дослідження на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права»**

Результати проведеного анкетування дозволили дійти наступних висновків:

Переважна більшість опитаних 78 % (273) осіб чоловічої статі та 22% (77) осіб – жіночої статі, серед яких 81 % (277) осіб мають вищу освіту. Переважна кількість респондентів віком від 25 до 50 років – 76 % (284). Серед них 81 % (283) складають особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та 19 % (67) – особи, яка для цілей Закону України «Про запобігання корупції», прирівнюється до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Відсоток посадових осіб становить 57 (198 осіб).

Серед опитаних такими, яким відомі та які добре розуміють зміст положень антикорупційного законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів виявилося 36 % (129), інші – продемонстрували не впевнений рівень знань з цього питання (не достатньо обізнаними виявилися 55 % (188), дуже низький рівень знань, а також необізнаність у цьому питання показали 9 % (33) осіб). Серед таких переважно були особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають невеликий досвід роботи.

Чітко усвідомлюють зміст та різницю між законодавчо закріпленими визначеннями потенційного та реального конфлікту інтересів 30% (104) респондентів, понад половину опитаних не впевнені у таких знаннях (55 % (191) осіб), не вбачають різницю між цими конфліктами 15 % (55).

Достатньо конкретизованими та зрозумілими є строки, порядок та форми повідомлення про конфлікту інтересів, передбачені Законом України «Про запобігання корупції» для 38 % (134) опитаних. На вади такого регулювання звернуло увагу 43 % (151) осіб, ще 19 % (65) – на необізнаність із такими правилами.

87 % (303) респондентів схвалили пропозицію щодо закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» форми рішення про застосування заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів: для рішення про усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення в умовах конфлікту інтересів передбачити усну або письмову форму, для інших заходів врегулювання – тільки письмову. Лише 13% (47) її не підтримали.

Так само переважна більшість опитуваних 82 % (288) висловились за закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» такої форми зовнішнього врегулювання конфліктів інтересів, що не мають постійного характеру, як самостійне (без залучення інших працівників) прийняття рішення або вчинення відповідних дій керівником, щодо яких підлегла йому особа повідомила про наявний у неї конфлікт інтересів. Не отримала підтримку дана пропозиція у 18 % (62) осіб, які брали участь в анкетуванні.

Визнали доцільність нормативного закріплення у Законі Україні «Про запобігання корупції» вимог щодо організаційного рівня керівника для прийняття рішення про здійснення повноважень під зовнішнім контролем – не нижче ніж керівник самостійного структурного підрозділу, в складі якого працює особа, яка повідомила про конфлікт інтересів, 71 % (247) опитаних осіб. Не отримала схвалення така новела у 29 % (71) осіб.

63 % (221) підтримали твердження, що передбачений п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» обов’язок особи повідомляти керівника про наявність у неї реального конфлікту інтересів суперечить

положенням ст. 63 Конституції України (особа не несе відповідальності за відмову давати показання або пояснення щодо себе) і, як наслідок, потребують скасування. Висловилися проти 129 осіб (37 %).

254 схвальних відповіді отримала пропозиція щодо створення спеціальних комісій в структурі органу, підприємства, установи, організації, для урегулювання конфлікту інтересів (73 % опитаних). Не визнали її доцільною менше третини працівників (96 осіб і 27 % відповідно).

Майже одностайне схвалення (окрім 10 % респондентів) отримала пропозиція про доцільність доповнення, встановленого п. 1 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції» переліку дозволених для сумісництва видів діяльності, діяльністю з надання рухомого та нерухомого майна в оренду (90 % опитаних – 314 осіб).

З тим, щоб на поліцейських діяли загальні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, встановлені ст. 25 Закону України «Про запобігання корупції», погодилось 199 осіб (57 %). Незгоду висловили 43 % опитаних, що становить 151 особу.

За пропозицію заміни, передбаченої ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції» процедури передачі в управління іншій особі, належних службовцям підприємств та корпоративних прав, їх публічним продажем за прозорою процедурою, у випадках, коли конфлікти інтересів будуть мати місце у зв’язку з виконанням такою особою службових повноважень у сфері, де у неї наявні такі підприємства та корпоративні права, висловилось 213 осіб (61 %). Проти неї – 137 осіб (39 %).

Таким, що суперечить принципу правової визначеності вважають положення ч. 5 ст. 30 КУпАП (можливість позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю призначається судом на строк від шести місяців до одного року, незалежно від того, чи передбачене воно в

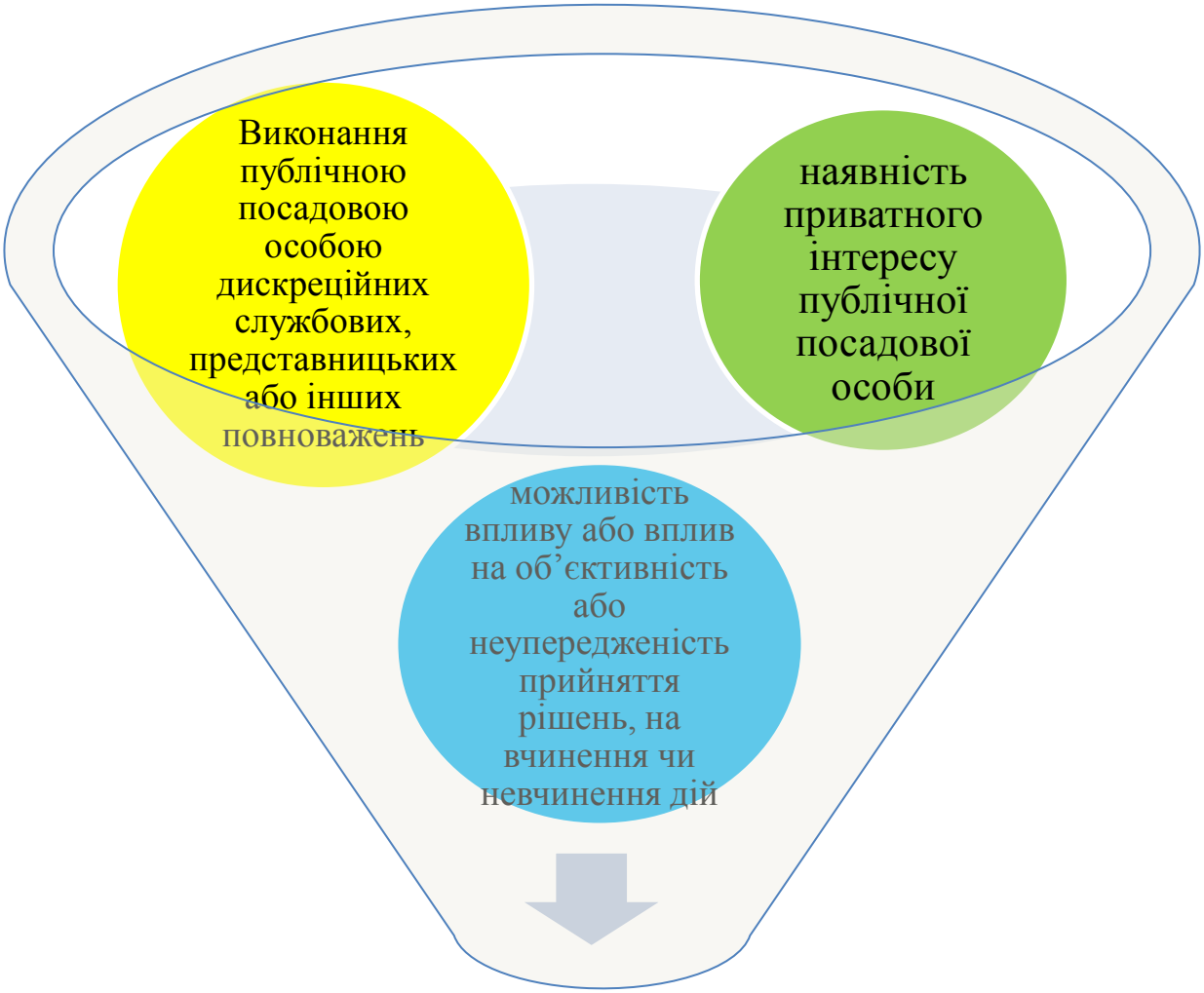
санкції статті Особливої частини цього Кодексу) 95 % учасників анкетування (333 особи). Лише 5 % – 17 осіб цього не визнали.

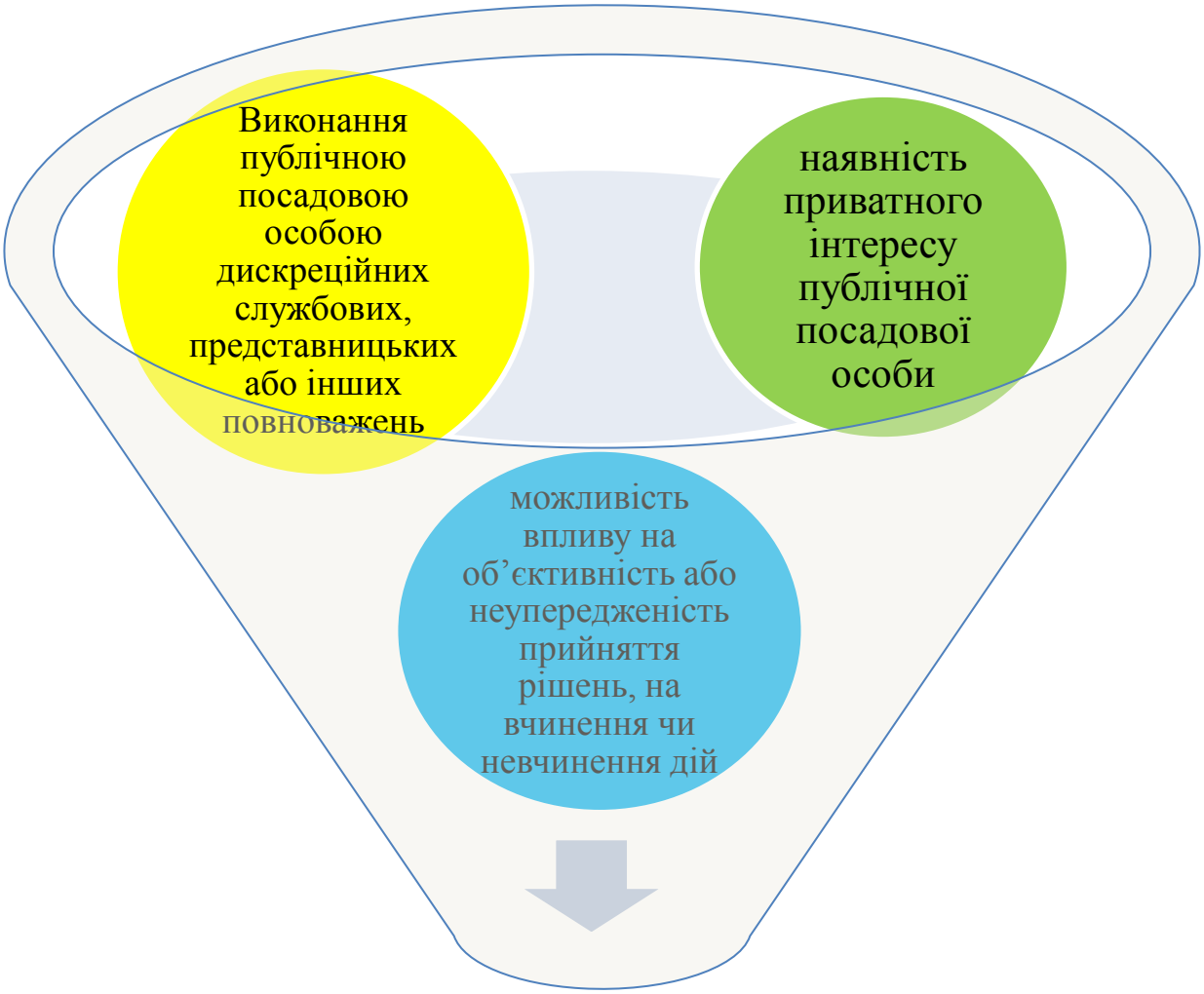
За те, щоб таке адміністративне стягнення як позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю застосовувалось лише за ті адміністративні правопорушення, що безпосередньо пов’язані із використанням службових повноважень (вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів, незаконне використання службової інформації тощо), проголосувало 224 особи (64 %), проти – 126 (36 %).

Позитивне ставлення до того, щоб загальною для всіх підставою припинення публічної служби, іншої трудової діяльності стало набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення до відповідальності за вчинення адміністративного правопорушення, пов’язаного з корупцією, у разі його застосування у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов’язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, продемонструвало 69 % респондентів або 241 особа. Негативно сприйняли таку ідею 31% – 109 осіб.

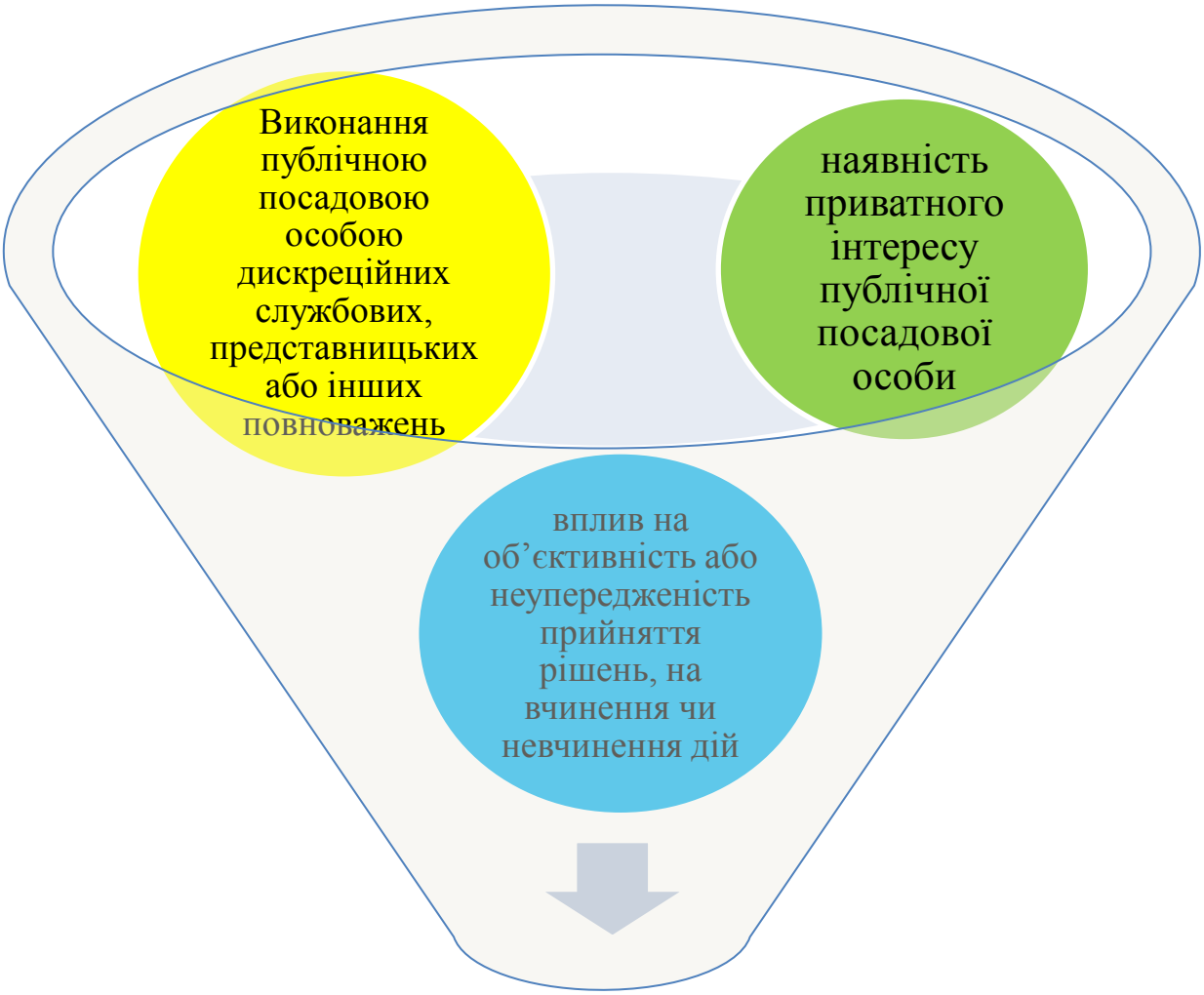
**Додаток Е**

**Поняття, структура та види конфлікту інтересів**






**Потенційний конфлікт інтересів**




**Реальнний конфлікт інтересів**

**Додаток Ж**

*Проєкт*

# ЗАКОН УКРАЇНИ
## Про адміністрування конфлікту інтересів

Цей Закон визначає поняття, види конфлікту інтересів, що виникають в діяльності публічних посадових осіб, правові та організаційні засади їх запобігання та врегулювання, здійснення контролю (моніторингу) за дотриманням відповідних процедур, а також засади відповідальності за порушення вимог цього Закону (адміністрування конфлікту інтересів).

## РОЗДІЛ І
## ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

**Стаття 1.** Визначення термінів

1. У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

адміністрування конфлікту інтересів - сукупність правових інструментів, заходів, процедур, спрямованих на запобігання виникненню конфлікту інтересів в діяльності публічних посадових осіб, врегулювання таких конфліктів у разі їх виникнення, забезпечення контроль за дотриманням відповідних процедур, а також притягнення за необхідності винних осіб до відповідальності;

дискреційні повноваження — сукупність прав і обов'язків публічної посадової особи, що дають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково зміст рішення або вибрати один з кількох варіантів прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій;

запобігання конфлікту інтересів — сукупність заходів та способів, які застосовують у своїй діяльності публічні посадові особи, інші уповноважені суб’єкти з метою створення умов, при яких мінімізується ймовірність виникнення конфлікту інтересів.

конфлікт інтересів – наявність приватного інтересу публічної посадової особи, який може вплинути або впливає на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших повноважень;

потенційний конфлікт інтересів — наявність у публічної посадової особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої дискреційні службові, представницькі або інші публічні повноваженння, що може вплинути на об’єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час їх виконання як публічною посадовою особою;

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

публічна посадова особа – особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, а також особа, яка для цілей цього Закону прирівнюються до особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування;

реальний конфлікт інтересів – вплив приватного інтересу публічної посадової особи на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною

посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших публічних повноважень;

урегулювання конфлікту інтересів — визначені законом заходи самостійного та зовнішнього врегулювання, спрямовані на виявлення та нівелювання впливу приватного інтересу на повноваження публічної посадової особи, який спричинив виникнення конфлікту інтересів, оформлення відповідного рішення уповноваженою особою або вчинення відповідних дій таким суб'єктом самостійно, а також моніторинг їх виконання.

**Стаття 2.** Сфера дії Закону

1. Правове регулювання відносин щодо адміністрування конфлікту інтересів в діяльності публічних посадових осіб здійснюється на підставі Конституції України, цього та інших законів України, прийнятих на виконання цього Закону нормативно-правових актів.

2. Правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, суддів, суддів Конституційного Суду України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів. За відсутності відповідного правового регулювання у разі виникнення конфлікту інтересів у зазначених у цій частині статті осіб застосовуються правила визначені цим Законом, з урахуванням положень нормативно-правових актів, що регулюють діяльність цих органів та посадових осіб.

**Стаття 3.** Суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону.

Дія цього поширюється на публічних посадових осіб, зазначених у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону України «Про запобігання корупції».

**Стаття 4.** Принципи адміністрування конфлікту інтересів

Адміністрування конфлікту інтересів ґрунтується на наступних принципах:

1) верховенства права;

2) законності;

3) професіоналізму;

4) доброчесності;

5) пріоритету публічних інтересів публічної посадової особи над приватними інтересами;

6) неупередженості та об’єктивності;

7) забезпечення прозорості та контролю;

8) персональної відповідальності.

**Стаття 5.** Принцип верховенства права

**Стаття 6.** Принцип законності

**Стаття 7.** Принцип професіоналізму

**Стаття 8.** Принцип доброчесності

**Стаття 9.** Принцип пріоритету публічних інтересів публічної посадової особи над її приватними інтересами;

**Стаття 10.** Принцип неупередженості та об’єктивності;

**Стаття 11.** Принцип забезпечення прозорості та контролю;

**Стаття 12.** Принцип персональної відповідальності.

## РОЗДІЛ ІІ

## ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

**Стаття 13.** Обов’язок запобігати конфлікту інтересів спеціально уповноваженими суб’єктами у сфері протидії корупції, керівниками органів

державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, керівниками (уповноваженими особами) інших юридичних осіб публічного права, публічними посадовими особами

**Стаття 14.** Обмеження при прийнятті на службу (роботу)

**Стаття 15.** Декларування приватних інтересів

**Стаття 16.** Обмеження щодо реалізації службових, представницьких або інших публічних повноважень в умовах конфлікту інтересів

**Стаття 17.** Дії публічної посадової особи у разі виявлення потенційного конфлікту інтересів

**РОЗДІЛ ІІІ**

**ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ**

**Стаття 18.** Суб’єкти врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 19**. Строки врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 20.** Порядок врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 21.** Способи врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 22.** Самостійне врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 23.** Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 24**. Форми врегулювання конфлікту інтересів

**РОЗДІЛ IV**

**КОНТРОЛЬ ЗА ДОТРИМАННЯМ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ**

**Стаття 25.** Організація контролю за дотриманням вимог щодо запобігання конфлікту інтересів

**Стаття 26.** Виявлення конфлікту інтересів

**Стаття 27.** Організація контролю за дотриманням вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів

## РОЗДІЛ V
## ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА УСУНЕННЯ ЇХ НАСЛІДКІВ

**Стаття 28.** Відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 29.** Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 30.** Дисциплінарна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

**Стаття 31.** Цивільно-правова відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

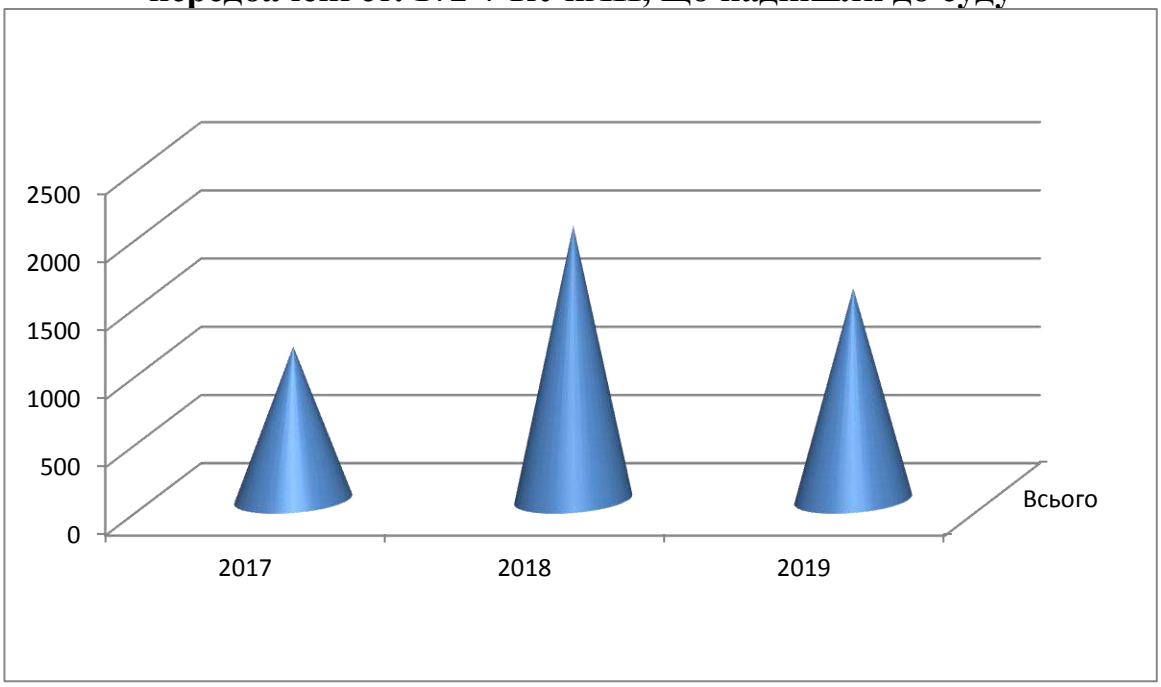
**Стаття 32.** Скасування та визнання незаконними правових актів і рішень, прийнятих в умовах конфлікту інтересів

**Стаття 33.** Оскарження рішень про застосування заходів відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

## РОЗДІЛ VI
## ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

**Додаток И**

**Кількість справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП, що надійшли до суду**




**Практика розгляду судами справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 172-7 КУпАП**