

2.1. Аспекти правозастосування

2.1.1. Повноваження Національного агентства

15 серпня 2016 року Національне агентство, згідно з прийнятим ним рішенням, опублікованим на його офіційному веб-сайті, повідомило про початок своєї діяльності.

З цієї дати Національне агентство розпочинає виконувати всі свої функції, зокрема, запобігає конфлікту інтересів у діяльності державних службовців; виявляє факти вчинення дій чи прийняття рішення в умовах реального чи потенційного конфлікту; вносить керівництву відповідного органу приписи щодо усунення порушень законодавства, проведення службового розслідування, притягнення винної особи до відповідальності; складає протоколи про адміністративні правопорушення за фактами недотримання законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів; звертається до суду з позовами про визнання в судовому порядку незаконними нормативно-правових актів, рішень, виданих (прийнятих) в умовах конфлікту інтересів.

Національне агентство є спеціально уповноваженим суб'єктом у сфері протидії корупції, центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику (частина перша статті 4 Закону).

До основних повноважень Національного агентства, відповідно до положень статті 11 Закону, серед іншого віднесено повноваження щодо моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, контролю та перевірки декларацій, проведення моніторингу способу життя. Для їх виконання Національне агентство впродовж 10 днів має отримувати доступ до певних відомостей, що стосуються кола суб'єктів, визначених законодавцем.

Доступ передбачено шляхом надання Національному агентству прав:

- одержувати в установленому законом порядку за письмовими запитами від державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання незалежно від форми власності та їх посадових осіб, громадян та їх об'єднань інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань;
- отримувати від осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, письмові пояснення з приводу обставин, що можуть свідчити про порушення правил етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом, щодо достовірності відомостей, зазначених
у деклараціях (положення частини першої статті 12 Закону).

Уповноважені особи Національного агентства наділені аналогічними правами. Вони мають право вимагати необхідні документи та іншу інформацію у зв'язку з реалізацією своїх повноважень з урахуванням обмежень, встановлених законодавством, отримувати в межах своєї компетенції письмові пояснення від посадових осіб та службових осіб державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування (згідно з частиною другою статті 13 Закону).

Перелік уповноважених осіб Національного агентства визначено Рішенням Національного агентства від 11 серпня 2016 року № 9 «Про визначення уповноважених осіб Національного агентства з питань запобігання корупції», розміщено на веб-сайті Національного агентства за посиланням: <https://nazk.gov.ua/11-serpnya>.

Відповідно до пункту 15 частини першої статті 11 Закону, Національне агентство повноважне надавати роз'яснення, методичну та консультаційну допомогу з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб.

Таким чином має бути забезпечена реалізація вимог щодо якості закону, зокрема його визначеності та передбачуваності, адже завжди існує потреба у роз'ясненні нечітких норм або тих, що потребують пристосування до обставин. Водночас навіть якщо особа має звернутися за відповідною юридичною консультацією, закон відповідатиме вимозі «передбачуваності» (рішення ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України»).

Так, за статтею 28 Закону Національне агентство упродовж семи робочих днів роз'яснює особі, яка перебуває на посаді, що не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів, у разі одержання від такої особи повідомлення про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів.

Крім того, Національне агентство до утворення в установленому порядку його територіальних органів, на підставі звернення за роз'ясненнями осіб, у яких існують сумніви щодо наявності в них конфлікту інтересів, надає таким особам підтвердження про відсутність конфлікту інтересів. При цьому звернення до Національного агентства є обов'язком осіб, у яких існують сумніви щодо наявності в них конфлікту інтересів. У разі неотримання підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, така особа діє відповідно до вимог, передбачених у розділі V Закону.

Якщо в особи, зазначеної у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, виникають сумніви щодо можливості одержання нею подарунка, вона має право письмово звернутися для одержання консультації з цього питання до територіального органу Національного агентства, який надає відповідне роз'яснення.

При розгляді питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів береться до уваги не тільки коло безпосередніх, а й загальнослужбових повноважень, визначених законом або іншим нормативно-правовим актом, а

наявність суперечності між приватним інтересом та службовими повноваженнями встановлюється у кожному окремому випадку із визначенням можливості (неможливості) впливу приватного інтересу на об'єктивність прийняття рішення, вчинення діяння. Для отримання підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, окрім надання відповідних, засвідчених в установленому порядку копій документів, у зверненні доречно викласти повну інформацію про ситуацію, стосовно якої існують сумніви щодо наявності конфлікту інтересів.

2.2. Конфлікт інтересів у діяльності народних депутатів України

Частиною першою статті 35 Закону визначено, що правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності вказаних окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

Так, правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України визначаються Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» як законом, який регулює порядок роботи Верховної Ради України, її органів та посадових осіб, засади формування, організації діяльності та припинення діяльності депутатських фракцій (депутатських груп), комітетів, комісій.

Відповідно до частини першої статті 31-1 Регламенту Верховної Ради, 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.

Водночас частиною шостою статті 37 Регламенту Верховної Ради України визначено, що народний депутат бере участь у голосуванні з 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.

Окрім цього, згідно з частиною другою статті 85 Регламенту Верховної Ради, до складу тимчасової спеціальної комісії, яка створюється Верховною Радою, не може бути обраний народний депутат, у якого в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для підготовки та 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.

Щодо створення тимчасових слідчих комісій Верховної Ради також Законом встановлено обмеження, зокрема, відповідно до абзацу 7 частини третьої статті 87 Регламенту Верховної Ради, 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. Народний депутат, кандидатура якого запропонована депутатською фракцією (депутатською групою) до складу тимчасової слідчої комісії, зобов'язаний повідомити Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі тимчасової слідчої комісії за наявності підстав, зазначених у частині третій цієї статті.

Водночас слід звернути увагу на положення частини третьої статті 87 цього Регламенту, згідно з якими до складу тимчасової слідчої комісії не може входити народний депутат, який:

- є родичем або свояком посадової, службової особи, яка працює в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, чи особи, яка входить до керівного органу об'єднання громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією, або посадової, службової особи, щодо якої повинно проводитися зазначене розслідування;
- має самостійні або через членів сім'ї майнові цивільно-правові інтереси в державному органі, органі місцевого самоврядування, на підприємстві, в установі, організації, об'єднанні громадян, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;
- був або є учасником судового процесу, в якому учасником були або є державний орган, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа, організація, їх посадові, службові особи, а також об'єднання громадян, окремі громадяни, щодо яких згідно із завданням повинно проводитися розслідування тимчасовою слідчою комісією;
- до набуття повноважень народного депутата брав участь у ревізії, аудиторській чи іншій перевірці, результати якої стали підставою для створення тимчасової слідчої комісії;
- матиме у разі обрання інший реальний чи потенційний конфлікт інтересів з питань, для розслідування яких створюється відповідна комісія.

Отже, частина третя цієї статті перераховує та конкретизує поняття конфлікту інтересу у діяльності народного депутата під час здійснення ним повноважень, зокрема під час обрання та діяльності його в органах Верховної Ради.

Також, відповідно до частини шостої статті 173 Регламенту Верховної Ради, не може бути обраною до складу спеціальної тимчасової слідчої комісії особа, у якої в разі обрання виникне реальний чи потенційний конфлікт інтересів у зв'язку з проведенням розслідування, для проведення якого утворюється відповідна комісія. Особа, кандидатура якої запропонована депутатською фракцією (депутатською групою) до складу спеціальної тимчасової слідчої комісії, зобов'язана повідомити відповідний комітет та

Верховну Раду про неможливість брати участь у роботі спеціальної тимчасової слідчої комісії за наявності зазначеної підстави.

Частиною першою статті 36 Закону встановлено, що особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, до яких належать народні депутати, 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.

Аналогічна за змістом норма містилася і в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» (втратив чинність 26.04.2015 із введенням в дію Закону). Згідно з частиною третьою статті 14 зазначеного Закону, особи, зазначені у пункті 1 підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 4 Закону, зобов'язані були протягом десяти днів після призначення (обрання) на посаду передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому Законом.

Таким чином, із дня введення в дію Закону (26.04.2015) виконання особами, зазначеними у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 Закону, вимог статті 36 Закону, було (і є) обов'язковим, незалежно від факту утворення і початку функціонування Національного агентства.

Народні депутати (обрані) на посаду в одинденний термін після передачі в управління належних їм підприємств та корпоративних прав зобов'язані письмово повідомити про це Національне агентство із наданням нотаріально засвідченої копії укладеного договору.

Обов'язок щодо передачі народними депутатами в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права у порядку, встановленому Законом, має бути виконаний протягом 30 днів саме після набуття повноважень народного депутата України, які починаються з моменту складення присяги.

Згідно з положеннями статті 22 Закону, народним депутатам забороняється використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах.

Варто зазначити, що неправомірною вигодою в розумінні Закону є 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.

Використання народним депутатом свого становища не може відбуватися всупереч публічним інтересам задля особистої вигоди.

Відповідно до статті 6 Закону про статус народного депутата, народний депутат у порядку, встановленому законом:

- бере участь у засіданнях Верховної Ради України;
- бере участь у роботі депутатських фракцій, комітетів, комісій, утворених Верховною Радою України;
- виконує доручення Верховної Ради України та її органів;

- має право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України;
- бере участь у роботі над законопроектами, іншими актами Верховної Ради України, у парламентських слуханнях;
- має право ухвального голосу щодо всіх питань, що розглядаються на засіданнях Верховної Ради України та її органів, до складу яких його обрано;
- має право пропонувати питання для розгляду Верховною Радою України або її органами;
- має право депутатського запиту і депутатського звернення до Президента України, органів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та інших суб'єктів правовідносин тощо.

Слід виокремити право народних депутатів на депутатські звернення та депутатські запити. Хоча правова природа депутатського звернення і депутатського запиту дещо відрізняється, але принцип реалізації цих прав єдиний і полягає в тому, що викладені в них відповідні пропозиції, вказівки, вимоги народних депутатів мають відповідати Конституції й законам України, можуть стосуватися лише питань, пов'язаних із депутатською діяльністю, і не можуть стосуватися питань, розгляд та вирішення яких Конституцією та законами України закріплено за іншими органами державної влади.

Відповідно до частини першої статті 23 Закону, особам, зазначеним у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, до яких належать народні депутати, забороняється безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб у зв'язку зі здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, а також якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Відповідно до частини першої статті 34 Закону про статус народного депутата, народний депутат може мати до тридцяти одного помічника-консультанта, правовий статус і умови діяльності яких визначаються цим та іншими законами та прийнятим відповідно до них Положенням про помічника-консультанта народного депутата України.

Персональний підбір кандидатур на посаду помічника-консультанта, організацію їх роботи та розподіл місячного фонду оплати праці здійснює особисто народний депутат України, який несе відповідальність щодо правомірності своїх рішень. Підставою для зарахування помічника-консультанта на посаду та звільнення є подання народного депутата, яким також встановлюється розмір заробітної плати.

Таким чином, помічники-консультанти є підпорядкованими народним депутатам особами, від яких отримання подарунків останніми буде прямим порушенням Закону.

Потрібно розмежовувати отримання подарунку під час здійснення депутатської діяльності та отримання подарунку, як подарунку державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним підприємствам, установам чи організаціям,

під час здійснення депутатської діяльності у складі делегацій, груп від Верховної Ради України, комітетів тощо, що, згідно з частиною третьою статті 23 Закону, є відповідно державною або комунальною власністю і передаються органу, підприємству, установі чи організації у порядку, визначеному законодавством.

Згідно з частиною першою статті 25 Закону, особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, до яких належать народні депутати, забороняється:

- займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;
- входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України.

Вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності встановлюються законом. Зокрема вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності закріплені в статті 3 Закону про статус народного депутата. Відповідно до статті, народний депутат не має права:

- бути членом Кабінету Міністрів України, керівником центрального органу виконавчої влади;
- мати інший представницький мандат чи одночасно бути на державній службі;
- обіймати посаду міського, сільського, селищного голови;
- займатися будь-якою, крім депутатської, оплачуваною роботою, за винятком викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики у вільний від виконання обов'язків народного депутата час;
- залучатись як експерт органами у кримінальному провадженні, а також займатися адвокатською діяльністю;
- входити до складу керівництва, правління чи ради підприємства, установи, організації, що має на меті одержання прибутку.

Частиною четвертою статті 78 Конституції України визначено, що у разі виникнення обставин, що порушують вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності, народний депутат у двадцятиденний строк із дня виникнення таких обставин припиняє таку

діяльність або подає особисту заяву про складення повноважень народного депутата України.

Зазначена норма Конституції України кореспондується з положеннями частини другої статті 81 Основного Закону щодо підстав дострокового припинення повноважень народних депутатів, згідно з якими не усунення обставин, які призводять до порушення вимог щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності протягом двадцяти днів з дня їх виникнення, є підставою для дострокового припинення повноважень народного депутата України.

При цьому, відповідно до частини третьої статті 3 Закону про статус народного депутата, народний депутат, призначений (обраний) на посаду, що є несумісною з депутатським мандатом, і повноваження якого не припинено в установленому законом порядку, допускається до виконання обов'язків за такою посадою не раніше дня подання ним до Верховної Ради України заяви про складення повноважень народного депутата України.

Слід звернути увагу на те, що, згідно з частиною другою статті 5 Закону про статус народного депутата, у разі невиконання вимоги щодо несумісності депутатського мандата з іншими видами діяльності повноваження народного депутата припиняються достроково на підставі закону за рішенням суду. Порядок дострокового припинення повноважень народного депутата визначено частиною другою статті 5 Закону про статус народного депутата, главою 36 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

2.3. Конфлікт інтересів у діяльності посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад

За порушення встановлених Законом вимог, заборон та обмежень депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, посадові особи місцевого самоврядування притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Порядок та підстави для припинення діяльності (звільнення) осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, яких притягнуто до відповідальності за корупційне правопорушення, визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

Згідно з пунктом 7 частини першої статті 5 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», повноваження депутата місцевої ради припиняються достроково, якщо рішення суду, яким його притягнуто до відповідальності за вчинення вказаних правопорушень, передбачає позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування. Нормативно-правові акти, рішення, видані (прийняті) з порушенням вимог Закону, підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування (частина перша статті 67 Закону).

Відповідно до статті 49 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», депутат зобов'язаний брати участь у роботі сесій ради, засідань постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

Депутат має право ухвального голосу з усіх питань, які розглядаються на сесіях ради, а також на засіданнях постійної та інших комісій ради, до складу яких його обрано.

Водночас посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад є суб'єктами, на яких поширюється дія Закону, в тому числі щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Частина перша статті 35 Закону передбачає, що особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в тому числі й депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів.

Так, правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності зазначених осіб визначені статтею 59¹ «Конфлікт інтересів» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою, 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.

Отже, в ситуації потенційного чи реального конфлікту інтересів особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, можуть брати участь у розгляді, підготовці, прийнятті рішень відповідною радою за сукупності таких умов:

- особа самостійно заявляє про конфлікт інтересів публічно (про що вноситься відповідний запис до протоколу засідання ради);
- оголошення про конфлікт інтересів здійснюється під час засідання ради, до початку розгляду питання, у вирішенні якого є приватний інтерес.

Таким чином, прийняття відповідних рішень (голосування) депутатом на засіданні місцевої ради може здійснюватися за умови дотримання правил врегулювання конфлікту інтересів, передбачених статтею 59¹ Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Наприклад: міський голова головує на сесії міської ради під час розгляду питання щодо затвердження технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), яка вже приватизована та перебуває у власності такого міського голови. Якщо сільський, селищний, міський голова бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті відповідною радою рішень, що містять його приватний інтерес, в т.ч. рішення щодо затвердження технічної документації із землеустрою щодо встановлення (відновлення) меж земельної ділянки в натурі (на місцевості), яка перебуває у приватній власності такого сільського, селищного, міського голови, останній повинен самостійно публічно оголосити про конфлікт інтересів перед розглядом, підготовкою, прийняттям такого рішення.

Наприклад: депутат місцевої ради, реалізуючи право обирати й бути обраним до органів відповідної ради, голосує за себе у складі постійної комісії місцевої ради, попередньо самостійно публічно заявивши про конфлікт інтересів, про що внесено запис до протоколу засідання ради. У вказаній ситуації суб'єктом дотримуються встановлені Законом обмеження.

Наприклад: депутат місцевої ради є керівником комунального підприємства та бере участь у прийнятті рішень місцевої ради щодо такого підприємства. Участь у прийнятті рішень місцевої ради щодо комунальних підприємств є частиною представницьких повноважень депутата ради, при цьому як рада, так і комунальні підприємства покликані діяти в інтересах територіальної громади. Таким чином, якщо у депутатів, які одночасно перебувають на керівних посадах у комунальному підприємстві, у певному конкретному випадку відсутній особистий приватний інтерес, участь у прийнятті рішення з питань, що стосуються відповідного комунального підприємства, не становить дій в умовах конфлікту інтересів.

Варто зазначити, що відповідно до пункту 5 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради вирішуються питання затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання.

Абзацом другим підпункту 2 пункту 2, абзацом другим пункту 6 постанови Кабінету Міністрів України від 09 березня 2006 року № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів», яка регулює питання щодо умов оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування, встановлено, що конкретні умови, порядок та розміри преміювання працівників визначаються у положенні про преміювання відповідного органу.

Преміювання сільських, селищних і міських голів, голів районних і районних у містах рад, їх заступників, встановлення їм надбавок, надання матеріальної допомоги здійснюється у порядку та розмірі, установлених цією постановою, у межах затверджених видатків на оплату праці. Рішення про зазначені виплати приймається відповідною радою.

Наприклад: міська рада прийняла рішення «Про стимулюючі виплати керівництву міської ради, керівникам, заступникам керівників і працівникам виконавчих органів міської ради», яким встановила граничний рівень надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи та премії керівникам, їх заступникам та спеціалістам міської ради. Вказаним рішенням не визначалися конкретні розміри стимулюючих виплат для відповідної посадової особи, воно не було остаточним для виплати відповідної надбавки та премії, а конкретний розмір надбавки за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливої роботи та премії міському голові, його заступникам, керівникам виконавчих органів, структурних підрозділів цих органів, їх заступникам, службовцям, встановлюється окремими актами відповідно міської ради, керівника. Таким чином, у міського голови та депутатів міської ради – керівників виконавчих органів міської ради відсутній приватний інтерес під час прийняття рішення міською радою «Про стимулюючі виплати керівництву міської ради, керівникам, заступникам керівників і працівникам виконавчих органів міської ради», який є одним з обов'язкових складових для встановлення наявності потенційного чи реального конфлікту інтересів.

Депутати місцевих рад здійснюють діяльність не лише у формі участі в засіданнях місцевої ради, а також беруть участь у складі постійних та інших комісій ради, виконавчих органів ради, робочих груп тощо. Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить спеціальних правил щодо запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів щодо цих форм реалізації повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій місцевого самоврядування, слід керуватись загальними

правилами, встановленими частиною другою статті 35 Закону, відповідно до якої у разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом.

Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу.

Якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, участь такої особи у прийнятті рішень має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

Викладені положення поширюються і на посадових осіб місцевого самоврядування у разі їх участі у засіданнях колегіальних органів.

2.4. Конфлікт інтересів у посадових осіб військових формувань, що утворені відповідно до законів

Відповідно до підпункту «г» пункту 1 частини першої статті 3 Закону, суб'єктами, на яких поширюються дія Закону, є військові посадові особи Збройних Сил України.

Згідно з частиною дванадцятою статті 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», військові посадові особи – це військовослужбовці, які обіймають штатні посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або які спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків згідно із законодавством.

У постанові Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» зазначено, що організаційно-розпорядчими обов'язками є обов'язки щодо здійснення керівництва галуззю промисловості, трудовим колективом, ділянкою роботи, виробничою діяльністю окремих працівників на підприємствах, в установах або організаціях незалежно від форм власності. Такі функції виконують, зокрема, керівники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних, колективних або приватних підприємств, установ або організацій, їхні заступники, керівники структурних підрозділів (начальники цехів, завідувачі відділами, лабораторіями, кафедрами), їхні заступники, особи, які керують ділянками робіт (майстри, виконробы, бригадири та ін.).

Проблемним питанням при застосуванні Закону є один із винятків із правила про заборону спільної роботи близьких осіб в умовах безпосереднього підпорядкування. Мова йде про осіб, які працюють у сільських населених пунктах (окрім тих, що є районними центрами): чи поширюватиметься дія обмежень щодо спільної роботи близьких осіб на військових посадових осіб Збройних Сил України, які проходять військову службу у військовій частині, що дислокується у сільському населеному пункті.

Розглядаючи можливість застосування вимог статті 27 Закону до військових посадових осіб Збройних Сил України, які проходять військову службу у військовій частині, що дислокується у сільському населеному пункті, слід враховувати, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, іноземців та осіб без громадянства, пов'язаній з обороною України, її незалежності та територіальної цілісності, особливості проходження якої визначено Законом України «Про військовий обов'язок і військову службу».

Згідно із частиною першою статті 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу», військові посади (штатні посади, що підлягають заміщенню військовослужбовцями) і відповідні їм військові звання передбачаються у штатах (штатних розписах) військових частин,

кораблів, органів військового управління, установ, організацій, вищих військових навчальних закладів та військових навчальних підрозділів вищих навчальних закладів.

Частиною сьомою статті 6 Закону України «Про військовий обов'язок і військову службу» визначено, що порядок призначення на військові посади встановлюється Конституцією України, законами України, положеннями про проходження військової служби, про проходження громадянами України служби у військовому резерві.

Положення про проходження громадянами України військової служби у Збройних Силах України затверджено Указом Президента України від 10.02.2008 № 1153/2008.

Відповідно до пункту 99 цього Положення, військовослужбовці, які є близькими особами у значенні, наведеному в абзаці четвертому частини першої статті 1 Закону, не можуть перебувати у відносинах прямої організаційної та правової залежності підлеглої особи від її керівника, у тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на військову службу, призначення на посаду, звільнення з військової служби, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги абзацу першого цього пункту, відповідні військовослужбовці, близькі їм особи вживають заходів до усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк. Якщо у зазначений строк ці обставини добровільно не усунуто, відповідні військовослужбовці та/або близькі їм особи підлягають переміщенню в місячний строк у встановленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування, а в разі неможливості переведення військовослужбовець, який перебуває в підпорядкуванні, – звільненню з військової служби.

Спільна робота близьких осіб може призвести до виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів у зв'язку із наявністю приватного інтересу, обумовленого сімейними стосунками (надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням, участь у проведенні службового розслідування, надання переваг обумовлених приватним інтересом тощо).

Відповідно до частини першої статті 28 Закону, особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 Закону, зобов'язані вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; 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; не вчиняти дій та не приймати рішень

в умовах реального конфлікту інтересів; вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів встановлені статтями 29-34 Закону.

2.5. Конфлікт інтересів у членів колегіальних органів

У разі виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів у особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), вона не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом (частина друга статті 35 Закону).

При цьому необхідно зазначити, що словосполучення «не має права брати участь у прийнятті рішення» стосовно особи, у якої виник конфлікт інтересів у межах конкретного питання, яке розглядається колегіальним органом, містить такі вимоги: заборону особі брати участь у підготовці документів для прийняття рішення колегіальним органом з відповідного питання; заборону враховувати особу під час визначення кількості членів, необхідних для правомочності розгляду колегіальним органом відповідного питання; заборону на участь особи в розгляді (обговоренні) такого питання; заборону на участь особи в прийнятті рішення колегіальним органом (голосуванні) з такого питання.

Водночас за пунктом 2 частини першої статті 28 Закону особа, яка перебуває на посаді в колегіальному органі, зобов'язана повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів, колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів.

Про конфлікт інтересів такої особи може заявити будь-який інший член відповідного колегіального органу або учасник засідання, якого безпосередньо стосується питання, що розглядається. Заява про конфлікт інтересів члена колегіального органу заноситься в протокол засідання колегіального органу.

Якщо неучасть особи, яка входить до складу колегіального органу, у прийнятті рішень цим органом призведе до втрати правомочності цього органу, така особа бере участь у прийнятті рішень, але це має здійснюватися під зовнішнім контролем. Рішення про здійснення зовнішнього контролю приймається відповідним колегіальним органом.

2.6. Конфлікт інтересів у посадових осіб державних, комунальних підприємств, установ, організацій

Посадові особи державних та комунальних підприємств, установ і організацій зобов'язані повідомляти про конфлікт інтересів, який пов'язаний з обмеженням спільної роботи близьких осіб.

Враховуючи, що стаття 27 в Законі не передбачає поширення обмеження спільної роботи близьких осіб на посадових осіб державних та комунальних підприємств, установ, організацій, можна було б зробити висновок про те, що спільна робота близьких осіб у прямому підпорядкуванні не є корупційним деліктом. Відповідальність за такі дії не встановлює ні КУпАП, ні Кримінальний кодекс України.

Водночас на практиці така ситуація розглядається як конфлікт інтересів, що має наслідки притягнення осіб, які мають у безпосередньому підпорядкуванні близьких осіб, до адміністративної відповідальності на підставі статті 172-7 КУпАП.

У Кодексі законів про працю України міститься стаття 25-1, присвячена питанню обмеження спільної роботи близьких родичів чи свояків (батьки, подружжя, брати, сестри, діти, а також батьки, брати, сестри й діти подружжя) на підприємстві, в установі, організації.

Суть цієї законодавчої норми полягає в тому, що якщо на підприємстві працюють близькі родичі чи свояки, то доцільно уникати ситуації, в наслідок якої зазначені особи у зв'язку з виконанням трудових обов'язків будуть безпосередньо підпорядковані або підконтрольні одна одній.

Стосовно врегулювання конфлікту інтересів у діяльності керівників підприємств, які мають у прямому підпорядкуванні близьких осіб, вважаємо, що інші способи врегулювання конфлікту інтересів, окрім переведення на іншу посаду та звільнення, мають обмежене застосування.

Так, усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті можливе лише як тимчасовий захід, до вжиття заходів щодо усунення прямого підпорядкування. Обмеження доступу особи до певної інформації та перегляд обсягу службових повноважень також не вирішують глобальних суперечностей, пов'язаних із прямим підпорядкуванням, тому їх також варто застосовувати лише як тимчасовий захід, до переведення відповідних осіб чи близьких їм осіб або звільнення.

ПЕРЕЛІК КОРИСНИХ ПОСИЛАНЬ

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_c16
2. Кримінальна конвенція Ради Європи про боротьбу з корупцією (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 252-V) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_101
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Закон України «Про запобігання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>
5. Порядок передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2011 року № 1195 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-%D0%BF>
6. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі (2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/gov/ethics/2957345.pdf>
7. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців; [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf
8. GOV/SIGMA (2006)1 «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС Порівняльний огляд» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/site/sigma/publicationsdocuments/42618438.pdf>

СУДОВА ПРАКТИКА

... будучи заступником міського голови з питань діяльності виконавчих органів Дніпродзержинської міської ради, усвідомлюючи наявну суперечність між його приватним інтересом та його службовими повноваженнями, вчинив дії в умовах реального конфлікту інтересів, а саме погодив вказані вище службові записки про проведення ярмарків стосовно ТОВ «Агресс». ЄДРСР (Єдиний державний реєстр судових рішень): <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62426846#>

... приймаючи накази ... про преміювання працівників закладів управління освіти м. Краматорська та ... про надання щорічної відпустки з виплатою матеріальної допомоги на оздоровлення ОСОБА_4, усвідомлюючи, що ОСОБА_4 є її близькою особою та перебуває у її прямому підпорядкуванні, ... не виконала вимоги Закону... ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57265366#>

... прийняття ОСОБА_1 рішень... поза межами його службових повноважень, виключає наявність в його діях ознак об'єктивної сторони пов'язаного з корупцією адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 2 ст. 172-7 КУпАП. Такими повноваженнями ... ОСОБА_1 наділений не був. ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63882584>

Суть указанного вище обмеження полягає в тому, що відповідна особа, уповноважена на виконання функцій держави, отримуючи заробітну плату за бюджетні кошти, не може займатися будь-яким іншим видом оплачуваної діяльності в принципі (крім зазначених у законі виключень). Це є однією з гарантій неупередженості такої особи при виконання нею своїх службових обов'язків. ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52778811>.

Так, судом апеляційної інстанції встановлено, що ОСОБА_1, перебуваючи на посаді державного інспектора державної інспекції нагляду за промисловою безпекою та охороною праці Територіального управління Держгірпромнагляду у Хмельницькій області, будучи державним службовцем, всупереч п.1 ч.1 ст.7 ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» в період з 01.01.2015 року по 31.03.2015 року займалась іншою, не пов'язаною з викладацькою, оплачуваною діяльністю, а саме надавала послуги з проведення профілактичних заходів, читання лекцій, надання методичної допомоги з охорони праці та пожежній безпеці ТОВ «Оболонь Агро», в результаті чого отримала дохід в розмірі 5109 грн 07 коп. ЄДРСР: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54777792>

Як правильно встановлено судами попередніх інстанцій, послуги технологічного консалтингу, надані позивачу компанією «С.L. GlassProductionConsulting LLC» (США), не є творчою діяльністю, оскільки результатом таких послуг не є одержання якісно нових знань, а є застосування вже наявного знання і досвіду однієї особи (консультанта) для вирішення завдань, що постають у господарській діяльності іншої особи (замовника послуг). ЄДРСР: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64232215#>