

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»
ЦЕНТР ПІДГОТОВКИ МАГІСТРІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА
ПРОФЕСІЙНИХ СУДДІВ
КАФЕДРА АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА ФІНАНСОВОГО ПРАВА

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності
публічних службовців**

Виконав: здобувач вищої освіти 2
курсу магістратури

Галузь знань 28 «Публічне
управління та адміністрування»
спеціальність 281 «Публічне
управління та адміністрування»
Гульченко Юрій Іванович

Керівник: к.ю.н., доцент
Негара Родіон Віталійович

Рецензент: д.ю.н., професор
Біла-Тіунова Любов Романівна

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
 РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ	 7
1.1. Змістовно-понятійна характеристика запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців.....	7
1.2. Види конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців	25
 РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ.....	 34
2.1. Суб'єкти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців.....	34
2.2. Заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців	48
2.3. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав.....	56
2.4. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.....	64
 ВИСНОВКИ.....	 81
 СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	 86

ВСТУП

Починаючи з 2014 року, законодавство в сфері запобігання та протидії корупції перебуває в постійних реформаційних змінах з урахуванням норм та стандартів Європейського Союзу, що обумовлює оновлення категоріального апарату шляхом закріплення нових понять для вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Одним із яких є конфлікт інтересів. Розуміння змісту конфлікту інтересів, його видів, сфери дії, особливостей та темпоральних меж виникнення та припинення дозволяє публічним службовцям правильно визначити заходи з його врегулювання.

На теперішній час спостерігається недостатній рівень правового регулювання та науково-практичного забезпечення сфери виникнення, врегулювання та запобігання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах. Зазначене обумовлює суб'єктивність тлумачення ситуацій у яких посадові обов'язки публічного службовця перебувають у зв'язку із приватним інтересом. Уявляється, що першочерговим кроком на шляху до завершення процесу реформування в сфері запобігання та протидії корупції повинне стати прийняття законодавчого акту, який би чітко передбачив регулювання питань щодо: процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, закріплення повноважень за уповноваженими суб'єктами у цій сфері; встановлення алгоритму дій при необхідності врегулювання конфлікту інтересів. Отже, актуальність магістерського дослідження не викликає жодних сумнівів.

Питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців певною мірою досліджувалися в науці адміністративного права, зокрема В.В. Богуцьким, І.В. Бойко, Ю.П. Битяком, І.В. Діденко, А.Т. Комзюком, Р.В. Негарою, І.Д. Пастух, С.В. Рівчаченко, О.П. Хамходерою та ін. Наукові праці зазначених вчених,

безперечно, мають важливе значення у сфері дослідження конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців в Україні.

Метою магістерського дослідження є теоретична та правова характеристика запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, із акцентуванням уваги на практичних аспектах.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність вирішення таких завдань:

здійснити змістовно-понятійну характеристику запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;

визначити правове регулювання питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;

виокремити та охарактеризувати уповноважених суб'єктів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;

встановити та проаналізувати заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів;

визначити особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства в сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Об'єктом дослідження є механізми запобігання та протидії корупції як правового явища.

Предметом дослідження є теоретико-правова характеристика запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців.

Методологічне підґрунття дослідження становлять засадничі принципи та методи сучасної юридичної науки. Комплекс методів, які використовувалися при дослідженні питань конфлікту інтересів як

механізму запобігання та протидії корупції засновано на таких принципах, як: об'єктивність, системність, єдність теорії та практики.

Було використано як загальні так і спеціальні методи наукового пізнання для дослідження усіх аспектів врегулювання конфлікту інтересів у публічній службі. Серед загальних методів слід виокремити такі, як: діалектичний – дослідження питань структури конфлікту інтересів, її нормативного затвердження. Окрім того, в основу покладено такі принципи діалектичного пізнання як об'єктивність, конкретність, детермінізм, розвиток тощо; формально-логічні методи (аналіз, синтез, дедукція, індукція, аналогія, оцінка) – дослідження наукових напрацювань в окресленій сфері, визначення правових категорій «реальний конфлікт інтересів», «потенційний конфлікт інтересів»; єдність історичного та логічного методів – формування антикорупційної політики держави, виокремлення системи уповноважених суб'єктів на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо. Спеціальними методами є: формально-догматичний метод – вивчення джерельної бази, вирішення проблеми співвідношення реального та потенційного конфлікту інтересів; порівняльно-правовий метод – співвідношення заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Науково-теоретичне підґрунтя роботи становлять наукові праці таких фахівців у галузі адміністративного права, як: В.Б. Авер'янов, О.О. Бандурка, О.Г. Боднарчук, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.Е. Василевська, В.В. Галуцько, Д.В. Гудков, Ю.С. Даниленко-Негара, І.В. Діденко, В.М. Галуцько, Д.П. Калаянов, С.В. Ківалов, В.Г. Кравченко, В.К. Колпаков, Я.В. Лазур, С.В. Рівчаченко, О.В. Токар-Остапенко, А.В. Стрельников та ін.

Нормативно-правовою базою магістерської роботи є Конституція і закони України, укази Президента України та постанови Кабінету

Міністрів України, а також відомчі нормативно-правові акти у сфері державної служби. Емпіричну основу магістерської роботи становлять узагальнення практики, звіти ЦОВВ, що реалізують антикорупційну політику, судові рішення із забезпечення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та статистичні дані.

Магістерська робота складається із анотації, вступу, 2 розділів, що містять 6 підрозділів, висновків та списку використаних джерел.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

1.1. Змістовно-понятійна характеристика запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців

З'ясування змісту питань щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, обумовлює необхідність визначення основних правових категорій у цій сфері. В першу чергу мова йде про узагальнене поняття «конфлікт інтересів», оскільки чинне законодавство містить дефініції виключно окремих його різновидів, а саме: реальний конфлікт інтересів та потенційний конфлікт інтересів. Більше того, аналіз наукової літератури свідчить про те, що суміжним терміном є «спір», який деколи вважають синонімічним до «конфлікту», хоча це є невірним не лише з теоретичної точки зору, але і нормативної.

Отже, розпочати слід з кореляції таких понять як «спір» та «конфлікт». Акти рекомендаційного характеру містять визначення, що вказують на ототожнення цих понять. Як приклад, у Державному стандарті соціальної послуги посередництва (медіації) ці поняття трактуються як синонімічні, зокрема вказується, що 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» [72]. В рішенні Постійної палати міжнародного правосуддя у справі Греції проти Великобританії у зв'язку з палестинською концесією Мавроматіс у 1924 р. Зазначається, що «міжнародний спір є розбіжністю з питання факту або норми права, конфліктом юридичних поглядів або інтересів між двома особами» [61, с.

159]. Відповідно до Закону України від «Про фінансову реструктуризацію» від 2016 року «спір – це протиріччя або суперечка між залученими кредиторами чи між залученими кредиторами та боржником щодо пріоритетності та розміру вимог кредиторів...» [82].

Уявляється, що нормативна спроба ототожнення цих понять є доволі необгрунтованою з огляду на те, що хоча терміни «конфлікт» і «спір» мають спільні риси, але вони не є схожими за своєю сутністю: ціллі виникнення спору (будь-якого виду незалежно від правової природи) є пошук істини та досягнення погодження, або зменшення розбіжностей у позиціях учасників [64, с. 136]. «У спорі завжди сторони апелюють до третьої особи, на яку покладають повноваження вирішення конфлікту. Тобто, спір виступає формою прояву та способом вирішення наявних конфліктів» [64, с. 23; 57, с. 113].

Є у науковій літературі позиція щодо доцільності визначення поняття «конфлікт» через такі категорії як змагання, сутичка, суперчність. Словником української мови термін «конфлікт» визначається як «зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, гостру суперечку, суперечність, сутичку» [90, с. 274]. С.І. Ожегов та В.І. Даль також визначали конфлікт (спір) через категорію змагання.

Видається необхідним акцентування уваги на тому, що «конфлікт» як правова категорія розглядається як вираження об'єктивних та суб'єктивних суперечностей, що мають наслідком протиборство сторін (кожна з якої має свою мету участі у спірних відносинах, яка взаємно виключає одна одну). Водночас поняття «спір» в 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» [12, с. 1368].

Більш наближеним до конфлікту є правовий спір, який зазвичай визначається так: 1) «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» [5, с. 27] (Є.Б. Лупарев); 2) «вид юридичної справи, у якій задоволення уповноваженим органом вимог однієї сторони виключає задоволення вимог іншої» [6, с. 15] (О.В. Бачерікова); 3) «являє собою певну стадію в розвитку конфлікту, спрямовану на його вирішення. 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» [9, с. 112] (Ю.В. Божко).

На думку О.Й. Бучинського «конфлікт» і «спір» не є тотожними чи синонімічними поняттями. З урахуванням сутності та значення конфлікту та спору, вони не є тотожними та водночас помилковим є і повне відмежування цих категорій, які мають пряму залежність. «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, унеможлиблює виникнення спору» [11, с. 106].

Вищезазначене обґрунтовує необхідність врахування специфіки сфери виникнення конфліктів та спорів з метою їх вірного трактування. В сфері публічної служби законодавець веде мову про конфлікт інтересів. Чинним законодавством, як уже було зазначено, не визначено єдине збірне поняття конфлікту, а містяться його підвиди. Натомість минулий

антикорупційний закон, а саме Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», який втратив чинність 1 вересня 2016 р. містив таке визначення конфлікту 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» [71].

Рекомендаційні акти у міжнародному праві містять своєрідний підхід до визначення досліджуваної категорії. У посібнику Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) «конфлікт інтересів» характеризується з позиції його застосування в сфері державної служби. Отже, визнаючи необхідність тлумачення правового явища конфлікту інтересів у державному секторі, ОЕСР ще у 2003 р. розробила перший міжнародний інструмент порівняльного аналізу режимів конфлікту інтересів держав-членів. Зазначене обґрунтовується у звіті, що має назву «Управління конфліктом інтересів на державній службі». Так, конфлікт інтересів являє собою «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» [103]. Акцент у цьому визначенні зроблений саме на спроможність виконувати службові повноваження, їх якість та результативність. Таке сприйняття є характерним законодавству більшості європейських країн. Статтею 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців надається дещо інше формулювання, зокрема «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» [85].

У наукових доробках вітчизняних вчених правників зустрічаються такі погляди на зміст поняття «конфлікт інтересів»:

1) визначення сутності здійснюється з урахуванням легальної дефініції та відповідно збільшується або зменшується кількість складових характеристик:

а) 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» [56, с. 95] (В.В. Образцова); б) «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» [97, с. 157] (А.В. Кудашкін та Т.Л. Козлов); в) «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» [14, с. 7] (Б. Витвицький);

2) визначення сутності здійснюється без урахування легальної дефініції та відповідно змінюється якісний склад визначальних характеристик:

а) «це правова ситуацію, при якій сторона, укладаючи угоду, потенційно може одержати вигоду, здійснюючи дії і завдаючи збитків іншій стороні» (Д.М. Лукянець) [47];

б) «конфлікт інтересів є колізією державних інтересів у межах компетенції посади публічної служби та приватних інтересів особи, яка обіймає цю посаду» А. Михальченко [50];

в) «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» [5]. Н.О. Байстрюченко;

г) «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» (Д.І. Дєдов) [42, с. 1];

д) «неоднозначна юридична характеристика» (О.М. Петрушко та О.О. Турянський) [62].

Цікавою є думка С.В. Дергачов, який досліджуючи питання конфлікту інтересів визначив його з урахування етико-моральної складової, зокрема акцентував увагу, що генезис та зміст конфлікту інтересів у публічній службі має не тільки правові, а й моральні засади, а також деякі спроможності щодо виявлення та діагностування конфліктної ситуації в інтересах її запобігання або впорядкування [23].

Усі ці теоретичні надбання безумовно відіграють важливе значення у вивченні правової природи конфлікту інтересів, однак слід усвідомлювати, що за основу береться саме підхід до тлумачення цієї чи іншої категорії законодавцем. Закон України «Про запобігання корупції» надає такі визначення конфлікту інтересів за його видовим поділом:

«потенційний конфлікт інтересів – це 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» [69];

«реальний конфлікт інтересів – наявність 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» [69].

Уявляється можливим надати уніфіковане визначення конфлікту інтересів як наявності приватного інтересу у публічного службовця, що містить протиріччя та/або зв'язок із службовими повноваженнями такої особи та може вплинути на правильність та об'єктивність вирішення управлінської ситуації чи неупередженість прийняття рішень. У своїй структурі конфлікт інтересів містить такі складові елементи:

службові повноваження, у тому числі представницькі;

приватний інтерес у сфері діяльності публічного службовця. Відповідно до абз.12 ч.1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» приватний інтерес – це «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» [69]. Видається за необхідне проаналізувати приписи Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які розроблені Національним агентством з питань запобігання корупції. Отже зазначається наступне «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» [74];

причинно-наслідковий зв'язок між приватним інтересом та його впливом на об'єктивність (неупередженість) виконання службових повноважень.

Заслужовує на увагу те, що першочергові наміри щодо визначення сутності приватного інтересу в публічно-правовій сфері полягали в необхідності тлумачення його як об'єктивного явища, що пов'язане з фінансовими зацікавленостями суб'єктів владних повноважень, а також участь в акціонерних товариствах або посада керівника в корпорації. Натомість поняття приватного інтересу змістовно розширилося, зокрема за рахунок врахування аспектів ідеологічних, особистих та політичних, що потенційно можуть впливати на процес виконання службових повноважень, зокрема правильність виконання.

Цікавим є дослід зарубіжних питань з досліджуваного питання. Як приклад, 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 [100]. На нашу думку, визначити рівень впливу приватного інтересу на службовий інтерес є практично неможливо або з низьким рівнем достовірності. Однак, слід врахувати і те, що наприклад приватний інтерес, який має грошове вираження (зацікавленість у купівлі транспортного засобу за ціною нижча ніж

мінімальна ринкова вартість), можливо оцінити, а наприклад зацікавленість у допомозі окремому суб'єктові, який має дружні відносини із суб'єктом владних повноважень є практично неможливо.

Законодавець надаючи дефініцію приватного інтересу, передбачив її не виключною. Тобто у випадку появи інших факторів, що можуть впливати на об'єктивність виконання службових повноважень, приписи визначення можуть бути розширені суб'єктом правозастосування. Нормативне визначення з урахуванням зазначеного потребує доопрацювання [101, с. 97].

Коли мова йде про представницькі повноваження як один з елементів конфлікту інтересів необхідно чітко усвідомлювати значення цієї категорії. Представницькі повноваження, є владними повноваженнями, які реалізуються суб'єктами представницької влади: «по-перше, це сукупність повноважень, делегованих народом (його частиною) своїм обраним представникам, які об'єдналися в спеціальній колегіальній установі (Верховна Рада України) на певний, визначений в законодавстві термін; по-друге, сукупність представницьких органів влади. Характерною ознакою представницьких органів є їх виборність у формуванні й колегіальність у здійсненні повноважень. Повноваження представницького органу обмежуються відповідною територією, що дозволяє їх класифікувати на такі два види, як центральні і місцеві. Місцеві мають окремі підвиди: місцеві і регіональні. В науці конституційного права розрізняють національне (народне), корпоративне, конфесійне, регіональне, етнічне та представництво верств населення [67].

Для розуміння змісту політичного представництва слід виокремлювати такі підходи:

1) широкий – до представницької системи слід віднести суб'єктів виборних та тих, що призначають, членів органів законодавчої та

виконавчої влади, які приймають більшість управлінських рішень у формі законів або інших актів (постанов, розпоряджень, наказів тощо), частково відображаючи інтереси представників громадянського суспільства. При цьому компонентами структури політичного представництва є практично всі органи влади та посадові особи, які працюють у них, що 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» [42];

2) вузький – передбачає включення до системи представництва лише окремих колегіальних державних установ, 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» [42].

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» [98, 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 [30, с. 87]. Особливого значення реалізація представницьких повноважень набуває в ситуаціях конфлікту інтересів. Представницькими повноваженнями переважно наділені особи, які перебувають на публічній службі та мають владно-розпорядчі повноваження, тобто є функціонерами. Такі особи підпадають під дію антикорупційного законодавства тощо.

Наступним аспектом, що свідчить про спільність представницької природи окремих рад, що входять у систему, є однотипний порядок їх формування, зокрема виборність. Також на користь спільності свідчить те, що депутати як публічні службовці обираються шляхом прямих вільних рівних виборів при таємному голосуванні відповідно до приписів Основного Закону. Ще спільним аспектом є колегіальність

представницьких органів. Колегіальність можна сприймати і як принцип, відповідно до якого ради забезпечують врахування інтересів усіх верств суспільства, без ознаки дискримінації за окремою характеристикою. Вбачається можливим погодитися із думкою щодо необхідності «відмови від визнання парламенту як єдиного представницького органу українського народу» [95, с. 131].

Наступною ознакою колегіальності представницьких органів влади є повноваження щодо видання нормативних рішень, що приймаються лише під час обговорення, що обумовлює їх консенсусний характер. Більше того, лише в наслідок дискусії 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 діям чеснот, які можуть слугувати за зразок для наслідування громадськістю» [43, с. 162].

Щодо антикорупційного законодавства, то поняття та зміст представницьких повноважень не розкрито та тим більше не визначено. З переліком можна ознайомитися виключно з позиції характеристики правового статусу окремих органів та їх посадових осіб тощо. Для прикладу, Так, представницький орган на місцевому рівні є міська рада, що є виборним органом, який складається з політичних службовців – депутатів і відповідно до чинного законодавства уповноважений представляти інтереси територіальної громади, приймаючи від її імені управлінські рішення. Прикладом можуть бути і представницькі повноваження Президента України: представляє Українську державу на міжнародному рівні, здійснюючи керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави;

«веде перемовини та укладає міжнародні договори; приймає рішення про визнання іноземних держав; приймає вірчі й відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав» [41] тощо. Загалом, представницькі повноваження надають можливість визначеним на законодавчому рівні суб'єктам приймати рішення та/або видавати акти з метою вирішення питань суспільного значання задля забезпечення інтересів людини та громадянина.

Дотичним поняттям до представницьких повноважень є службові повноваження. Зміст та межі яких у науковій літературі визначаються неоднаково, оскільки відсутня легальна дефініція. При цьому це поняття розкривається наразі виключно в кримінальному праві, крізь призму службових злочинів, які вчиняються окремими службовими особами: «зловживання владою або службовим становищем; перевищення влади або службових повноважень працівником правоохоронного органу» (ст.ст. 364-365 Кримінального кодексу України) [44]. До службових осіб належать ті, що на постійній основі або тимчасовій «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» [44]. Видається, що до таких осіб доречно віднести суб'єктів владних повноважень, а також суб'єктів приватного сектору, які уповноважені на виконання

адміністративно-господарських та організаційно-розпорядчих повноважень.

Згідно положень Науково-практичного коментаря до 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» [53, 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.

Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів містять цікаве твердження, що «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»

[74]. В даному випадку йде мова про посадових осіб із наданими їм повноваженнями, які є безпосередньо потенційними суб'єктами виникнення конфлікту інтересів.

Аналіз законодавства, що регулює питання запобігання та протидії корупції в цілому, та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема, дозволяє зробити висновок, що коло суб'єктів, що наділяються службовими повноваженнями значно ширше, аніж визначено Кримінальним кодексом. Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» до суб'єктів на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, віднесено: функціонерів, тобто осіб, які уповноважені на виконання завдань та функцій держави та/або місцевого самоврядування; квазіфункціонери, тобто особи, які для цілей антикорупційного законодавства прирівнюються до тих, що виконують завдання та функції держави (це особи, які не є публічними службовцями, але здійснюють надання публічних послуг: «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»).

Питання, яке також має важливе значення, однак не знайшло однозначного вирішення ні в теорії кримінального права, ні в правозастосовчій практиці стосується працівників підприємств, установ, організацій, які 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» [34, с. 95].

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 діями, 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 [52, с. 200; 88; 58; с. 54; 45].

Вищезазначене обумовлює необхідність внесення відповідних змін до чинного антикорупційного законодавства в частині визначення понять «представницькі повноваження», «службові повноваження» з метою уникнення ситуацій суб'єктивного трактування суб'єктами правозастосування.

Ще одним ключовим структурним компонентом конфлікту інтересів є суперечність між приватним інтересом і службовими або представницькими повноваженнями функціонера або квазіфункціонера, що може вплинути або впливає на неупередженість та правильність

прийняття рішень чи вчинення дій.

Цей складовий елемент конфлікту інтересів є важливим для:

1) своєчасного виявлення потенційного та реального конфлікту інтересів публічним службовцем або його керівником (Національним агентством за питань запобігання корупції розроблено анкету-тест на наявність або відсутність конфлікту інтересів, яку необхідно заповнювати у періодичність, щонайменше раз в місяць. Таке анкетування дозволяє уникнути ситуацій несвоєчасного виявлення конфлікту у діяльності публічного службовця);

2) встановлення обставин конфлікту інтересів, періоду його виникнення, визначенні способу урегулювання та у випадку наявності правопорушення вирішення питання щодо відповідальності.

Загалом, визначення питань врегулювання конфлікту інтересів Законом України «Про запобігання корупції» передбачає, що у особи яка уповноважена на виконання завдань та функцій держави, не може бути жодного приватного інтересу у сфері професійної діяльності, якщо коло повноважень не чітко окреслено і є місце для дискреційних повноважень. Водночас у випадку виконання службових повноважень в умовах наявного приватного інтересу, це, не будучи порушенням норм права, може мати місце, коли прийняття рішення чи вчинення дії детально нормативно регламентована і виключає вплив на об'єктивність (як приклад, візування документів).

Резюмуючи вищезазначене слід зробити висновок, що запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічній службі характеризується такими аспектами:

діяльність щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів можна сприймати за допомогою двох підходів: 1) концептуальний – передбачає необхідність тлумачення конфлікту інтересів як окремого

правового інституту, який являє собою сукупність правових норм, спрямованих на впорядкування публічно-правових відносин щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції у діяльності публічних службовців; 2) процедурний – трактує конфлікт інтересів як унормований порядок діяльності органів публічної влади та інших уповноважених суб'єктів, що спрямований на виявлення причинно-наслідкових зв'язків виникнення конфлікту інтересів, вчасного усунення цих причин та врегулювання конфліктної ситуації;

чинний антикорупційний закон не визначає єдиного поняття «конфлікт інтересу», а його зміст деталізується через дефініції потенційного та реального конфлікту інтересів;

система суб'єктів, на яких поширюється вимога щодо запобігання конфлікту інтересів, не обмежується лише публічними службовцями, які мають статус службових, а є значно ширшою, адже включає осіб, які надають публічні послуги, здійснюючи незалежну професійну діяльність тощо;

структурними компонентами конфлікту інтересів, виходячи із його видової диференціації є: а) службові повноваження, у тому числі представницькі; б) приватний інтерес у сфері діяльності публічного службовця; в) причинно-наслідковий зв'язок між приватним інтересом та його впливом на об'єктивність (неупередженість) виконання службових повноважень;

конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу у публічного службовця, що містить протиріччя та/або зв'язок із службовими повноваженнями такої особи та може вплинути на правильність та об'єктивність вирішення управлінської ситуації чи неупередженість прийняття рішень.

1.2. Види конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців

Виокремлення видів окремих правових явищ за різними критеріями здійснюється за допомогою такого методу наукового пізнання як класифікація. Саме метод класифікації допомагає встановити істину за допомогою дослідження окремих предметів за єдиною основою, установлення між ними зв'язків та розкриття їх внутрішньої побудови; забезпечує логічність і послідовність наукового пошуку. Варто підтримати думку Залужного В.Г. з приводу того, що у випадку безпомилковості класифікації (у випадку відображення закономірностей розвитку об'єктів, що класифікуються), вона покликана глибоко розкривати зв'язки між досліджуваними об'єктами і допомагати дослідникові орієнтуватися у найскладніших ситуаціях, здійснювати узагальнюючі висновки і прогнози» [33, с. 134].

Аналіз наукової літератури дозволяє зробити висновок, що питання класифікації конфлікту інтересів досліджувалося доволі опосередковано та зазвичай в межах вивчення питань пов'язаних із запобіганням корупції. Законодавець здійснив розмежування конфлікту інтересів за єдиним критерієм, а саме наявності протиріччя та/або зв'язку між приватним інтересом та службовими повноваженнями публічної особи на час проходження служби, що впливає чи може вплинути на об'єктивність прийнятого рішення:

1) реальний – є дійсним на час проходження служби (характеризується наявністю приватного інтересу, який фактично впливає на об'єктивність прийнятого рішення або вчиненої дії). Реальний конфлікт інтересу є загальним по відношенню до потенційного, перебуваючи у взаємозв'язку цілого і частини;

2) потенційний – передбачає наявність приватного інтересу, що може в майбутньому впливати на об’єктивність та правильність виконання службових повноважень. Потенційний конфлікт за загальним правилом є передумовою виникнення реального, саме тому законодавець передбачає єдині вимоги щодо врегулювання та запобігання конфлікту інтересів.

Цікавим є досвід європейських країн щодо виокремлення не лише реального та потенційного конфлікту інтересів, але і третього виду – уявного (удаваного). Уявний конфлікт інтересів – це коли виникає ситуація, що наявні у публічного службовця приватні інтереси хоча і не пов’язані із неупередженістю виконання службових повноважень, водночас сприймаються людьми як ті, що є у протиріччі із діяльністю щодо виконання завдань та функцій держави. Уявляється можливим підтримати думку О. Поліщука, що «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» [65].

З урахуванням специфіки механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів можливим є здійснення класифікації конфлікту інтересів і за іншими критеріями. Вбачається за необхідне їх деталізовано розглянути.

Так, з урахуванням суб’єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, на думку С.В. Рівчаченко, слід виділяти «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» [86, с. 31–32].

Зазначений критерій поділу може передбачати виокремлення і інших видів суб'єктів, зокрема: функціонерів та квазіфункціонерів; колективні суб'єкти (органи державної влади та місцевого самоврядування) та індивідуальні (окремі уповноважені посадові особи таких органів або фізичні особи) тощо. Більше того, можна виокремлювати за кількістю суб'єктів: односторонні (наприклад, у зв'язку з наявністю в особи підприємств вирішення питань щодо якого належить до повноважень його власника) та багатосторонні.

Така класифікація викликала конструктивні заперечення Пастуха І.Д., який зазначив, що «навіть чи цей перелік видів конфлікту інтересів 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» [60, с. 91].

Наступним критерієм автора є правовий статус юридичних осіб, в яких може виникнути конфлікт інтересів. Відповідно до нього

виокремлюються такі види: «конфлікт інтересів, який виник в органі державної влади; конфлікт інтересів, який виник в органі місцевого самоврядування; конфлікт інтересів, який виник в установі, підприємстві або організації державної форми власності; конфлікт інтересів, який виник в установі, підприємстві або організації комунальної форми власності; конфлікт інтересів, який виник у юридичній особі, утворений шляхом об'єднання осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги; 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» [60, с. 22].

Вбачається доречним виокремлення такого виду, як «конфлікт інтересів, який виник в громадських радах.....», оскільки зазначені ради не набувають статусу юридичної особи, утворюються на добровільних засадах для забезпечення прозорості та громадського контролю за діяльністю відповідних органів публічної влади. Водночас, викликає запитання доцільність виокремлення «конфлікту інтересів, що виникає серед посадових осіб юридичної особи, які надають публічні послуги».

Зустрічається думка у наукових працях в досліджуваній сфері щодо поділу конфлікту інтересу з огляду на природу відносин, що покладено в основу приватного інтересу. Зокрема виокремлюються такі види конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, як ті, 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» [61, с. 158]. Оскільки антикорупційний закон у визначенні поняття «приватний інтерес» не називає вичерпний

перелік відносин, що можуть бути покладені в основу такого інтересу, аидається що і охопити усі майнові та немайнові інтереси такої особи, її позаслужбові стосунки в класифікації майже неможливо.

У залежності від заходів врегулювання можна виділити на такі шість видів конфлікту інтересів, що має наслідком:

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

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

обмеження доступу особи до певної інформації;

перегляд обсягу службових повноважень особи;

переведення особи на іншу посаду;

звільнення особи» [69; 60].

Варто акцентувати увагу на тому, що за такого підходу до класифікації, поза увагою залишається нормативно передбачена можливість самостійного врегулювання конфлікту інтересів. З урахуванням цього, доречніше виокремлювати конфлікти інтересів, що врегульовуються самостійними заходами та ті, що урегульовуються за допомогою зовнішніх заходів тощо. Зовнішнє урегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців має свої підвиди: а) те, що здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»; б) те, що здійснюється у порядку, визначеному законами, які регулюють статус окремих осіб (для прикладу, голів місцевих рад).

Варто погодитися із думкою Пастуха І.Д., який зазначає, що для вірності визначення критеріїв для класифікації варто обирати більш загальні за своїм змістом. В загальному питанням закономірностей виникнення, розвитку, припинення, врегулювання конфліктів, а також

способами та алгоритмами управління ними, спеціалізується така наука як конфліктологія. Представники цієї науки визначають конфлікт як «загострення суперечностей та протидія двох чи більше сторін у розв'язанні їх проблеми, що супроводжується негативними емоціями» [102, с. 116]. Уявляється за необхідне враховувати те, що конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців характеризується своїми особливостями, зокрема такими: врегульований нормами антикорупційного законодавства; виникає та врегульовується у сфері публічно-правових відносин; є за своїми характеристиками одностороннім. Такі конфлікти не обов'язково є об'єктом вивчення конфліктології.

Усі запропоновані на теоретичному рівні класифікації є достатньо умовними, хоча і повинні відповідати вимогам раціональності. Серед найбільш суттєвих слід звернути увагу на такі.

За часом існування:

1) одноразові (приватний інтерес є дотичним до службових повноважень в межах виконання однієї дії або прийняття одного акта правозастосування);

б) короткотермінові (як приклад, вирішення питання про притягнення до відповідальності особи з якою у публічного службовця наявний приватний інтерес матеріального або нематеріального характеру);

в) довготермінові (мають постійний характер, частіше за все мають місце під час виконання повноважень керівника органу або підрозділу, в якому працює у прямому підпорядкуванні близька йому особа).

За наявністю зв'язків влади-підпорядкування у відносинах між сторонами конфлікту:

а) субординаційні (виникають, наприклад, у випадку прямого підпорядкування близької особи);

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

в) координаційні (мають місце при необхідності вирішення питань щодо організаційного або методичного забезпечення виконання повноважень).

Варто погодитися із думкою Пастуха І.Д., що беручи за основу класифікації якісний склад суб'єктів відносин щодо виникнення та врегулювання конфлікту інтересів, можна виокремити 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; г) сфери надання публічних послуг; д) громадян, які залучаються суб'єктами владних повноважень до процедур формування публічної служби, здійснення ними контрольнаглядових 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 самотійно або за участі представника Національного агентства з питань запобігання корупції; в) Національне агентство з питань запобігання корупції; г) громадські об'єднання; г) особи, у яких виник конфлікт інтересів» [60, с. 120].

За рівнем протиправності видається за можливе виокремити такі конфлікти, як: перспективний та ретроспективний.

Перспективний конфлікт інтересів у діяльності публічного службовця – «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)» [60, с. 122];

Ретроспективний конфлікт інтересів являє собою завершену конфліктну ситуацію, при якій публічний службовець, вчиняє активні дії та приймає рішення в умовах наявного реального конфлікту інтересів, і як результат це впливає на об'єктивність та неупередженість виконання службових повноважень. За таких умов спостерігається порушення антикорупційного законодавства і така особа може бути притягнена до юридичної 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» [61].

У випадку виникнення окресленої ситуації, порядок дій визначено у ст. 33 Закону України «Про запобігання корупції» - 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, депутат місцевої ради відповідно до ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [79] має право брати участь у розгляді та прийнятті рішень радою, щодо яких у нього є приватний інтерес, за умови самотійного 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.

Підвидами ретроспективного конфлікту інтересів є легальний і протиправний. Саме за останній особа може бути притягнена до відповідальності. У ситуаціях легального конфлікту відповідальність не повинна застосовуватися [59, с. 97-98].

При аналізі усіх нормативно-правових актів, що врегульовують питання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, можливим буде виокремленні і інших критеріїв для класифікації та відповідно видів конфлікту. Крім того, кожен вид конфлікту можна поділяти далі. Уявляється, що питання здійснення класифікації конфліктів інтересів, що виникають та врегульовуються у публічно-правових відносинах потребує подальшого вивчення.

РОЗДІЛ 2. МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНИХ СЛУЖБОВЦІВ

2.1. Суб'єкти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців

Досліджуючи питання суб'єктного складу забезпечення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, слід першочергово акцентувати увагу на конституційному принципові поділу державної влади на три гілки: законодавчу, виконавчу та судову. Основоположна роль у впорядкуванні питань щодо конфлікту інтересів належить органам виконавчої влади. Призначення цих органів, в першу чергу полягає у виконавчо-розпорядчій діяльності, тобто у виконанні Конституції та законів України, якими визначаються засади державної антикорупційної політики в цілому, та у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічних службовців, зокрема.

Функціональне наповнення органів державної виконавчої влади в механізмі запобігання корупції (з урахуванням усіх нормативно передбачених антикорупційних механізмів) закріплене Конституцією України, а саме розділом VI (питання конституційного статусу Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади). Відповідно до ст.ст. 113 та 116 Основного Закону КМУ є вищим органом у системі органів виконавчої влади, який «у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, а також указами Президента України та постановами ВР України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України», та забезпечує «виконання Конституції і законів України, актів Президента України» [41]. Статтею 119 визначено статус місцевих державних адміністрацій – місцевих органів виконавчої влади, які

«забезпечують виконання на відповідній території Конституції та законів України, актів Президента України, КМУ, інших органів виконавчої влади у всіх сферах суспільного життя» [41], в тому числі у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні.

Усі органи виконавчої влади поєнані тісними зв'язками щодо впорядкування тих чи інших відносин, у зв'язку із чим вони утворюють єдину систему органів, яка в теорії публічного управління позначається терміном «апарат державного управління». Слід підтримати думку Голяшкіної О.А., яка зазначає, що «при цьому головними системоутворючими факторами побудови системи органів виконавчої влади у теорії державного управління вважається єдність цілей, завдань і функцій виконавчої влади, система адміністративно-територіального устрою України та структура об'єкта державного управління» [16, с. 111].

З урахуванням адміністративно-територіального устрою Української держави система органів виконавчої влади поділяється на відокремлені підсистеми органів, які в теорії державного управління та адміністративного права прийнято називати ланками (рівнями) [2, с. 207; 10, с. 273]. Кожен з рівнів органів виконавчої влади характеризується спеціальними завданнями, функціями і повноваженнями зі забезпечення виконання державної політики. Відповідно до ст. 133 Конституції України «систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, селища і села» [41]. В такому контексті в системі органів виконавчої влади традиційно виділяють три основні ланки (рівні) [4, с. 207; 8, с. 273].

За змістом відповідних положень Конституції України: ст. 113 – вищий рівень у системі органів виконавчої влади належить КМУ. Уряд є орган виконавчої влади загальної компетенції, який забезпечує в процесі виконання Конституції і законів України, актів Президента України,

здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави практично у всіх сферах суспільного життя, у тому числі у сфері запобігання корупції та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні (ст. 116).

Другий рівень органів виконавчої влади представляють міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які уповноважені на забезпечення формування та реалізації державної політики в окремих галузях публічного управління [17, с. 30].

Третій рівень представляють місцеві органи виконавчої влади, до яких належать Рада міністрів АРК, відповідні місцеві державні адміністрації, а також територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади на місцях. За об'єктами державного управління слід розрізняти підсистеми органів виконавчої влади (державного управління), які здійснюють управління відповідно в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах [24, с. 290].

У наукових доробках вчених-адміністративістів доволі часто зустрічаються аналогії між органами виконавчої влади та державним управлінням, що обумовлюється визначенням останнього як діяльності підзаконного, виконавчо-розпорядчого характеру органів виконавчої гілки влади. На противагу зазначеному слід сказати, що Конституція України, закріпивши принцип поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову, не вживає такої правової категорії як «державне управління». Зазначене не означає, що державне управління є виключною функцією органів виконавчої влади, оскільки державне управління, як наголошується в літературі, «у певній частині реалізується поза межами виконавчої влади» [2, с. 81]. Це, на думку В.Б. Авер'янова, пояснюється тим, що державне управління «...не є виключною прерогативою будь-якого одного виду державних органів. Державне управління в тому чи

іншому обсязі виявляється у діяльності різних державних органів, що належать до різних гілок державної влади [2, с.77].

Власне кажучи, наголос на особливостях функціонування державного управління через призму виокремлення органів, які його здійснюють, передбачає віднесення і тих, які не належать до жодної з гілок влади, проте беруть участь в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, у формуванні та реалізації державної політики в цілому, та антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, зокрема. Таким суб'єктом є Президент України, у зв'язку з чим при характеристиці системи органів виконавчої влади виникають певні труднощі щодо його місця і ролі в механізмі формування та реалізації державної антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, пов'язані з дуалізмом виконавчої влади. Він, зокрема, означає розподіл повноважень у сфері виконавчої влади між Президентом України, як главою держави, і КМУ [18, с. 130].

Основними формами участі Президента України у визначенні та реалізації засад державної антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців є [41]:

ст. 93 – «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України»;

п. 5 ч. 1 ст. 106 – «зупинення дії актів КМУ з мотивів невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до КСУ щодо їх конституційності»;

п. 16 ч. 1 ст. 106 – «скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим та рішень голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України»;

п. 30 ч. 1 ст. 106 – «здійснення права вето щодо прийнятих ВРУ законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд ВРУ»;

ч. 3 ст. 106 – «видання на основі та на виконання Конституції і законів України, указів і розпоряджень у межах повноважень, визначених Конституцією»;

ст. 137, 150 – «звернення із конституційними поданнями до Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) законів та інших правових актів ВРУ, КМУ, правових актів ВР АРК та офіційного тлумачення Конституції України» [41].

Зазначені конституційні повноваження Президента України надають підстави погодитися із думкою щодо визначення Президента України як «носія виконавчої влади» [13, с. 41] або «повноважень відповідної гілки влади» [1; 2, с. 211-212], який «належить до системи органів виконавчої влади суто функціонально, а точніше – компетенційно», щодо якої він здійснює відповідні регулятивні, установчі, контрольні та інші функції державного управління. Але при цьому він не належить до неї структурно як самостійний елемент системи органів виконавчої влади, не віднесений до жодної з названих вище «гілок» державної влади, проте ефективно взаємодіє з усіма складовими компонентами державного механізму. Вважається, що у функціональному відношенні Президент України найтісніше поєднаний зі сферою виконавчої влади [2, с. 212; 28, с.15].

Таким чином, систему суб'єктів, що уповноважені на реалізацію державної політики в сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців ставлять органи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу на те, що єдиного підходу щодо виокремлення системи суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у науковій літературі немає. 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» [86, с. 68–69].

Уявляється, що на підставі аналізу ст. 113 та 116 Конституції та ст. 1, 19, 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» можливим є резюмування того, що КМУ «як вищий орган виконавчої влади загальної компетенції, забезпечує в межах повноважень, визначених Конституцією і законами України, проведення внутрішньої і зовнішньої політики держави» [78] майже у всіх сферах суспільного життя, в тому числі у сфері запобігання та протидії корупції, що включає в себе запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Більш деталізовано щодо окремих напрямків антикорупційної діяльності (як приклад, реалізація

антикорупційних обмежень, запобігання конфлікту інтересів тощо) повноваження КМУ викладено у Законі України «Про запобігання корупції», «який визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень» [69].

Кабінет Міністрів України відповідно до покладених на нього повноважень виконує ряд управлінських функцій у сфері виконання антикорупційної політики, зокрема таких як: регулятивна, організаційно-правова, контрольна, інформаційно-координаційна. Усі ці функції тісно пов'язані між собою, зокрема це знаходить свій прояв у тому, що практична їх складова забезпечується в наслідок видання КМУ у межах його повноважень відповідних правових актів у формі постанов і розпоряджень.

Регулятивна функція покликана сприяти регулюванню усіх суспільних відносин, що виникають, змінюються та припиняються в сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів у межах повноважень. Як приклад, видання таких постанов, як: «Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям» (затв. постановою КМУ від 2011 р.) [76]; «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з формування складу Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції» (затв. постановою КМУ від 2019 р.) [26]. Окрім того, відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» уряд здійснює затвердження державної програми, яка розробляється Національним агентством з питань запобігання корупції

на виконання затвердженої Верховною Радою України Антикорупційної стратегії.

До організаційно-правової функції уряду слід віднести: те, що КМУ уповноважений на утворення НАЗК (водночас необхідність створення цього центрального органу виконавчої влади було передбачено приписами антикорупційного закону); організацію та проведення добору на посаду та фактичне призначення Голови НАЗК; затвердження граничної чисельності працівників апарату НАЗК за поданням його Голови [69].

Прикладом реалізації інформаційно-координаційної та контрольної функції урядом є видання розпорядження від 2016 р. № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади», яким затверджені розроблені в рамках Урядово-громадської ініціативи «Разом проти корупції» заходи щодо запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади» [27].

Другий рівень органів виконавчої влади, тобто центральні органи виконавчої влади (міністерства, служби, інспекції та агентства), беруть безпосередню участь в розробці та реалізації державної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, що передбачається законами України та іншими актами, зокрема стратегічного характеру. Аналіз Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» дозволяє робити висновок з приводу того, що спеціально уповноважені органи в сфері реалізації антикорупційної політики «є центральними органами виконавчої влади спеціальної компетенції, що забезпечують формування та/або реалізацію державної політики в окремих сферах (галузях) державного (публічного) управління» [83].

Центральні органи виконавчої влади, зокрема міністерства, служби, агентства та інспекції, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, наділені компетенцією щодо затвердження у цих органах Антикорупційних програм. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про запобігання корупції» змістом цих програм є: «визначення засад загальної відомчої політики щодо запобігання та протидії корупції у відповідній сфері, заходи з їх реалізації, а також з виконання антикорупційної стратегії та державної антикорупційної програми; оцінку корупційних ризиків у діяльності органу, установи, організації, причини, що їх породжують та умови, що їм сприяють; заходи щодо усунення виявлених корупційних ризиків, осіб, відповідальних за їх виконання, строки та необхідні ресурси; навчання та заходи з поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування; процедури щодо моніторингу, оцінки виконання та періодичного перегляду програм; інші спрямовані на запобігання корупційним та пов'язаним з корупцією правопорушенням заходи» [69].

Повноваження щодо проведення спеціальної перевірки осіб, які претендують на зайняття посад у відповідних органах публічної влади (ця перевірка є одним із способів запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців) виконують: органи Національної поліції України, Державна судова адміністрація України, Міністерство юстиції України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти і науки, Міністерство оборони, Служба безпеки України, НАЗК, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку тощо).

Формами участі Міністерства юстиції України у сфері запобігання корупції та конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців є проведення антикорупційної експертизи, яка «проводиться з метою виявлення в чинних нормативно-правових актах та проектах нормативно-

правових актів факторів, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень, розроблення рекомендацій стосовно їх усунення» [69].

Спеціально уповноваженим суб'єктом у публічному управлінні в сфері запобігання корупції в цілому, та врегулюванні конфлікту інтересів, зокрема є Національне агентство з питань запобігання корупції, яке відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» визначене центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику. НАЗК утворюється КМУ відповідно до Конституції України, цього та інших законів України, хоча в Основному Законі України, який містить вичерпний перелік центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, НАЗК не згадується [19, с. 249].

Відповідно до ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», повноваження НАЗК спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме: «...проведення аналізу стану запобігання та протидії корупції в Україні, діяльності державних органів, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування у сфері запобігання та протидії корупції (п. 1); здійснення моніторингу та контролю за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (п. 6¹); координація та надання методичної допомоги щодо виявлення державними органами, органами влади, органами місцевого самоврядування корупціогенних ризиків у своїй діяльності та реалізації ними заходів щодо їх усунення, у тому числі підготовки та виконання антикорупційних програм (п. 7); здійснення в порядку, визначеному цим Законом, контролю та перевірки декларацій

суб'єктів декларування, зберігання та оприлюднення таких декларацій, проведення моніторингу способу життя суб'єктів декларування (п. 7¹); забезпечення ведення Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення (п. 9); координація в межах компетенції, методичне забезпечення та здійснення аналізу ефективності діяльності уповноважених підрозділів (уповноважених осіб) з питань запобігання та виявлення корупції (п. 11); погодження антикорупційних програм державних органів, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, розробка типової антикорупційної програми юридичної особи (п. 12); організація підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації з питань, пов'язаних із запобіганням корупції, працівників державних органів, органів влади АРК, посадових осіб місцевого самоврядування (крім підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування) (п. 14); надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, застосування інших положень цього Закону та прийнятих на його виконання нормативно-правових актів, захисту викривачів (п. 15)» [69; 55].

Розглядаючи питання суб'єктного складу механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, варто звернути увагу не лише на органи державної виконавчої влади, але і на судові, які виконують не менш важливе функціональне навантаження у досліджуваній сфері. Відповідно до норм Конституції України органи

судової влади виконують функцію правосуддя, тобто діяльність судів з розгляду та вирішення різноманітних публічно-правових та приватно-правових спорів, що виникають між учасниками суспільних відносин у процесі реалізації норм права [25, с. 135].

За таких умов суди при здійсненні правосуддя здійснюють охорону врегульованих правовими нормами суспільних відносин від порушень з боку суб'єктів різної видової приналежності, зокрема органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, підприємств, установ та організацій, а також громадян та їх об'єднань. У науковій літературі основоположною функцією судової влади вважається «захист права» [46, с. 49] чи «забезпечення панування права» [38, с. 600]. «У такий спосіб органи судової влади беруть участь у реалізації правоохоронної функції держави, зміст якої зводиться до охорони правопорядку, забезпечення законності, захисту прав і свобод людини і громадянина» [31, с. 73; 56, с. 94]. Зазначена функція держави може здійснюватися не виключно органами судової гілки влади, але і іншими органами. Водночас, у випадку коли мова йде про демократичну, правову державу, ключову роль у цієї функції (зокрема щодо захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб) відіграють саме органи судової влади, які здійснюють її в особливих передбачених на законодавчому рівні процесуальних формах.

Щодо нормативно впорядкування зазначеного питання, слід зазначити, що відповідно до ст. 2 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», «суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана ВРУ» [81]. Аналогічні приписи знайшли своє відображення і у інших процесуальних

актах: ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 2 Цивільного процесуального кодексу України, ст. 2 Господарського процесуального кодексу України та ст. 2 Кримінального процесуального кодексу України.

Справи щодо порушення вимог запобігання та врегулювання конфлікту інтересів розглядаються судами загальної юрисдикції, до яких відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» належать місцеві суди, апеляційні суди, Верховний Суд. Ці суди спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення (статті 17, 18). Про таку роль їх діяльності свідчать, зокрема, положення статті 129-1 Конституції України [41] та статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими «...судові рішення, які ухвалюється іменем України, є обов’язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об’єднаннями на всій території України» [81].

При цьому, суди загальної юрисдикції, здійснюючи правосуддя у формі цивільного, господарського, адміністративного та кримінального судочинства, реалізують, з одного боку, функцію судового контролю за діяльністю спеціально уповноважених суб’єктів у сфері протидії корупції, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а з іншого – функцію судового захисту прав суб’єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» та які зобов’язані вживати заходи щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів [20, с. 115].

Суди загальної юрисдикції уповноважені на розгляд та вирішення таких справ щодо порушення вимог антикорупційного законодавства:

адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією: «порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 1724 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 1725 КУпАП); порушення вимог фінансового контролю (ст. 1726 КУпАП); порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 1727 КУпАП); незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 1728 КУпАП); порушення встановлених законом обмежень після припинення повноважень члена Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (ст. 1728-¹ КУпАП); невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 1729 КУпАП); Порушення законодавства у сфері оцінки впливу на довкілля (ст. 1729-² КУпАП)» [37];

адміністративні правопорушення, суміжні з корупційними правопорушеннями: «невиконання законних вимог (приписів) Національного агентства (ст. 18846 КУпАП); порушення порядку подання фінансового звіту про надходження і використання коштів виборчого фонду, звіту партії про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (ст. 21221 КУпАП)» [37];

відшкодування збитків, шкоди, завданої державі внаслідок вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення (ст. 66 Закону України «Про запобігання корупції»); визнання незаконними нормативно-правових актів, рішення, виданих (прийнятих) з порушенням вимог Закону, за заявою заінтересованої фізичної особи, об'єднання громадян, юридичної особи, прокурора, органу державної влади, зокрема Національного агентства, органу місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 67)» [69] тощо.

Резюмуючи вищезазначене, слід сказати, що до суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців слід віднести різні за обсягом компетенції у сфері антикорупційної діяльності органи публічної влади та їх посадові особи, які взаємодіють між собою та з іншим суб'єктами права, утворюючи відповідно внутрішні та зовнішні зв'язки, з метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Такі суб'єкти, за загальним правилом, реалізують повноваження загального та спеціального спрямування, що безпосередньо залежить і від ступеня наближення їх до безпосередньої діяльності публічних службовців: Президент, Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Міністерство юстиції України, суб'єкт призначення, керівник, особи уповноважені на вирішення питань запобігання та протидії корупції в межах органу публічної влади, фізичні особи, наділені організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими повноваженнями, які зобов'язані не допустити виникнення конфлікту інтересів та належним чином його врегулювати у разі його виникнення безпосередньо у них.

2.2. Заходи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців

До правових заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, Закон України «Про запобігання корупції» відносить їх загальні обов'язки щодо застосування заходів самотійного (у випадку перчасного виявлення) та зовнішнього врегулювання. Окрім того, до таких правових заходів слід віднести і

порядок запобігання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю підприємств чи корпоративних прав.

Під час проходження публічної служби може виникнути ситуація за якої публічний службовець, маючи сумніви щодо наявності конфлікту інтересів, буде потребувати роз'яснень для вирішення цього питання. Отже, якщо у публічного службовця виникають сумніви щодо наявності в нього конфлікту інтересів, він зобов'язаний звернутися за роз'ясненнями до Національного агентства з питань запобігання корупції. «Відносно даного звернення діє принцип «мовчазного заперечення» (на противагу відомому в публічному адмініструванні принципу «мовчазної згоди»), адже якщо службовець не отримав підтвердження про відсутність конфлікту інтересів (або не отримав відповіді), то він повинен вважати, що конфлікт інтересів має місце, та зобов'язаний вжити заходів для врегулювання відповідної ситуації. При отриманні публічним службовцем підтвердження стосовно відсутності конфлікту інтересів, він звільняється від відповідальності у разі подальшого виявлення у його діях (щодо яких було звернення) конфлікту інтересів» [3].

Відповідно до ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» стосовно конфлікту інтересів у публічних службовців виникає чотири зобов'язання: «1) вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів; 2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли службовець дізнався чи повинен був дізнатися, про наявність у нього будь-якого конфлікту інтересів. Повідомлення адресується безпосередньому керівникові, а якщо посада публічної служби не передбачає наявності безпосереднього керівника або мова йде про посаду в колегіальному органі – НАЗК або колегіальний орган; 3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а також не спонукати підлеглих до будь-яких протиправних

діянь на користь своїх приватних інтересів або інтересів третьої особи;
4) вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів» [69; 3, с. 445].

Варто наголосити на тому, що суб'єкти, які отримали повідомлення публічного службовця про наявність у нього конфлікту інтересів, зобов'язані виконати певні дії, а саме:

безпосередній керівник особи або керівник органу – прийняти рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів та повідомити про нього відповідного службовця (протягом двох робочих днів з дня отримання повідомлення);

НАЗК – роз'яснити службовцеві порядок його дій щодо врегулювання конфлікту інтересів (протягом семи робочих днів з дня отримання повідомлення).

Першочергово слід звернути увагу на можливість самостійного врегулювання конфлікту інтересів зі сторони публічного службовця. Цей спосіб є менш радикальним, порівняно із застосуванням заходів зовнішнього регулювання. Щодо алгоритму застосування заходу самостійного врегулювання конфлікту інтересів слід акцентувати увагу на таких аспектах:

по-перше, якщо природа приватного інтересу передбачає можливість позбавитися від нього (як приклад, наявність майнових прав, корпоративних прав), публічний службовець має змогу це реалізувати;

по-друге, природа приватного інтересу та спосіб позбавлення від нього передбачають ймовірність документального підтвердження;

по-третє, необхідність надання доказів позбавлення від приватного інтересу керівникові або суб'єктові призначення (як приклад, документи).

У випадку неможливості із суб'єктивних або об'єктивних причин позбавитися приватного інтересу з наступним документальним підтвердженням цього, застосовуються заходи зовнішнього врегулювання

конфлікту інтересів.

Заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів визначено та охарактеризовано у ст.ст. 29-35 Закону України «Про запобігання корупції». Існує шість заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів, які застосовуються: «1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою владних повноважень (втілюється у формі перевірки іншим працівником органу стану чи результатів виконання завдань, перевірки рішень чи проектів рішень, виконання завдань у присутності іншого працівника органу або участі уповноваженої особи НАЗК в роботі колегіального органу у статусі спостерігача та без права голосу (остання форма застосовується за рішенням колегіального органу у випадку, коли неучасть особи, що має конфлікт інтересів, призведе до втрати правомочності такого органу); 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляд обсягу службових повноважень; 5) переведення особи на іншу посаду (якщо вона відповідає її особистим і професійним якостям та є вакантною); 6) звільнення» [69].

Варто погодитися із думкою Хамходери О.П., який на підставі аналізу антикорупційного закону, звертає увагу на такі змістовно важливі характеристики умов застосування вказаних заходів:

а) кожен із них може застосовуватися для врегулювання як потенційного, так і реального конфлікту інтересів;

б) перших два заходи застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів носить тимчасовий характер (НАЗК у 2017 році роз'яснювало, що даний захід може застосовуватися як при тимчасовому, так і при постійному характері конфлікту інтересів. Ми ж підтримуємо позицію професора О.О. Дудорова про те, що природа заходу корелює саме із

тимчасовим конфліктом інтересів) [53], а чотири інших – лише коли він є постійним;

в) здійснення публічних повноважень під зовнішнім контролем, переведення на іншу посаду та звільнення – міри, що застосовуються за відсутності можливості використати інші заходи врегулювання; при цьому, диференціювати випадки застосування вказаних заходів потрібно саме на основі характеру конфлікту (тимчасовий – зовнішній контроль; постійний – переведення або звільнення);

г) усунення від виконання завдань, обмеження доступу до інформації або перегляд обсягу повноважень застосовується лише якщо існує можливість покладення відповідних функцій на іншого службовця» [94; 3].

Щодо більш деталізованої характеристики кожного із заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів на підставі норм Закону України «Про запобігання корупції».

Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті – відповідно до ст. 30 цей захід застосовується виключно за наявності у сукупності таких обставин: «...1) є ситуація реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) конфлікт інтересів не має постійного характеру; 3) є можливість залучити до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників відповідного органу, підприємства, установи, організації; 4) рішення про це прийняв керівник органу, підприємства, установи, організації або структурного підрозділу, в якому працює особа» [69].

Варто акцентувати увагу на тому, що такий правовий захід зовнішнього впорядкування як спосіб належного реагування на наявний конфлікт інтересів може бути застосовано і до члена колегіального органу, якщо його тимчасове усунення не призведе до втрати правомочності органу.

Щодо обмеження доступу до певної інформації як заходу врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців, то відповідно до ст. 31 повинна бути сукупність таких обставин: «...1) конфлікт інтересів пов'язаний із доступом до визначеної інформації; 2) конфлікт інтересів має постійний характер; 3) особа може продовжити належним чином виконувати повноваження на посаді за умови такого обмеження; 4) є можливість доручити роботу з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації; 5) рішення про це прийняв керівник органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа [69].

Згідно із приписами Методичних рекомендацій з питань запобігання конфлікту інтересів обмеження доступу до певної інформації не може застосовуватися у випадку якщо мова йде, наприклад, про «інформацію стосовно окремої фізичної чи юридичної особи при проведенні контрольного заходу, щодо якої службова особа, яка його проводить, має приватний інтерес, керівнику слід обрати інший захід врегулювання конфлікту інтересів – усунення від виконання завдання, оскільки конфлікт має тимчасовий (разовий) характер і не вимагає встановлення постійного обмеження в доступі до відповідної інформації» [74, с. 30].

Наступним зовнішнім заходом є перегляд обсягу службових повноважень, який відповідно до ст. 32 передбачає врахування таких обставин: «...конфлікт інтересів пов'язаний з конкретним повноваженням; конфлікт інтересів має постійний характер; є можливість продовження належного виконання службових завдань після перегляду; є можливість наділення відповідними повноваженнями іншого працівника; рішення про це прийняв керівник органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа» [69]. Не зрозумілим залишається питання правових наслідків передання таких повноважень іншому працівнику. Варто

погодитися із думкою Рівчаченко С.В., що «недостатньо розкрита умова про «можливість наділення відповідними повноваженнями іншого працівника», зокрема, щодо дотримання нею вимог, які ставляться до осіб, що претендують на зайняття посади державної служби, яка включає таке повноваження; щодо обов'язку іншого працівника прийняти це повноваження (при тому, що це може бути не передбаченим посадовою інструкцією такого працівника)» [87, с. 52].

Ще одним дієвим заходом врегулювання конфлікту інтересів є застосування зовнішнього контролю за виконанням відповідного завдання, вчиненням певних дій чи прийняття рішень. Цей захід здійснюється у таких формах, як: по-перше, перевірка результатів виконання службових повноважень публічним службовцем, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів, уповноваженою керівником органу, підприємства, установи, організації; по-друге, виконання публічним службовцем службових повноважень здійснюється у присутності визначеного керівником органу працівника; по-третє, дії зі сторони публічного службовця вчиняються за участі уповноваженої особи НАЗК в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

Умовами застосування цього заходу врегулювання конфлікту інтересів є: «...неможливими є: усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження доступу до інформації та перегляд повноважень; відсутні підстави для переведення на іншу посаду або звільнення» [69].

Не вирішеним на законодавчому рівні залишається питання про розподіл обов'язків та відповідальності між підконтрольним публічним службовцем або прирівняною до нього особою та контролюючою особою. Розділяємо думку Рівчаченко С.В., що «більш доцільно зобов'язати безпосереднього керівника особисто нести відповідальність за стан

виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проєктів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів, а також затверджувати їх. Більше того, будь-який співробітник того самого органу, підприємства, установи, організації, що й підконтрольний публічний службовець або прирівняна до нього особа із високою часткою ймовірності сам буде втягнутий у конфлікт інтересів, оскільки з'явиться приватний інтерес, що ґрунтуватиметься на особистих стосунках із підконтрольною особою, які розвивались протягом їх служби» [86, с. 123].

Водночас, незважаючи на значний стримуючий потенціал зовнішнього контролю, неможливо за його рахунок повністю виключити вплив такого публічного службовця або прирівняної до нього особи на інших членів колегіального органу та створювати ризик прийняття рішення, що є несприятливим для держави або територіальної громади, лише через неспроможність зібрати повноважний склад колегіального органу. З огляду на це, вважаємо, що слід розглянути можливість безумовне недопущення публічного службовця або прирівняної до нього особи до участі у роботі колегіального органу, крім випадків, коли з поважних причин (природна або техногенна катастрофа, хвороба, відрядження тощо) його неучасть призведе до втрати правомочності колегіального органу [87].

Переведення публічного службовця або прирівняної до нього особи на іншу посаду (ст. 34) є належним заходом врегулювання конфлікту інтересів, якщо: «є реальний чи потенційний конфлікт інтересів; конфлікт інтересів має постійний характер; конфлікт інтересів не може бути врегульований шляхом: усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження доступу до

інформації та перегляд повноважень; є вакантна посада, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи» [69]. Уявляється, законодавцем не враховано можливість або навпаки недопустимість переведення публічного службовця на нижчу або вищу посаду (особливо з урахуванням вимоги законодавства про державну службу щодо обов'язкового проведення конкурсу при переведенні на вищу посаду).

Найбільш суворим заходом є звільнення публічного службовця або прирівняної до нього особи, що можливе виключно у випадку: «реального чи потенційного конфлікту інтересів; якщо конфлікт інтересів має постійний характер; конфлікт інтересів не може бути врегульований в інший спосіб, в тому числі через відсутність згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу» [69].

2.3. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав

Важливим та дієвим відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» способом врегулювання конфлікту інтересів є передання функціонерами (публічними службовцями, а також окремих посадовими особами юридичних осіб публічного права) в управління іншим особам належні їм на праві власності підприємства та корпоративні права. Таке передання права власності є необхідним у зв'язку із тим, що така власність створює ситуацію конфлікту інтересів.

Слід наголосити на тому, що антикорупційне законодавство доволі поверхнево розкриває зміст зазначеного обов'язку публічних службовців, а лише вказує на алгоритм дій (строки, спосіб) з метою позбавлення

конфлікту інтересів. Уявляється за необхідне визначити категоріальне забезпечення досліджуваного способу врегулювання конфлікту інтересів.

Визначення поняття «підприємство» міститься у ст. 62 Господарського кодексу України, відповідно до якої «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» [22].

Щодо нормативного визначення поняття «корпоративні права» у чинному законодавстві відсутній єдиний підхід щодо його розуміння. Видається можливим виокремити такі підходи до визначення категорії корпоративні права у залежності від нормативного акта, що його закріплює:

Господарським кодексом України та Податковим кодексом України корпоративні права визначаються як «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» [22; 63];

Постановою правління Національного банку України «Про затвердження Інструкції про порядок видачі індивідуальних ліцензій на здійснення інвестицій за кордон» зазначено, що корпоративні права це «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» [73].

Законом України «Про акціонерні товариства» корпоративні права тлумачаться як «сукупність майнових і немайнових прав акціонера - власника акцій товариства, які впливають 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» [68].

Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств», який втратив чинність, корпоративні права трактувалися як «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» [80].

Водночас очевидним є те, що наявність в особи підприємств чи корпоративних прав, відповідно до законодавства чітко визначається як можлива підстава для виникнення конфлікту інтересів.

У науковій літературі також немає єдиного розуміння змісту поняття «корпоративні права», тому необхідним є акцентування уваги на можливості розуміння цієї правової категорії в об'єктивному та суб'єктивному сенсі.

В об'єктивному розуміння корпоративне право: 1) передбачає необхідність додавання до об'єктивного корпоративного права ще охоронних відносин (як приклад, право акціонера вимагати від товариства

викупу його акцій) – «корпоративне право в об'єктивному розумінні є сукупністю 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» [15] (Н.С. Глусь); 2) «це система 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)» [23] (С.В. Несинова, В.С. Воронко, Т.С. Чебикіна; 3) «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» [91, с. 60] (Смірнов Г.). Отже, корпоративні права в об'єктивному сенсі характеризуються тим, що виникають у сфері корпоративного права; підставою виникнення є створення юридичної особи; предметом є наявність акцій чи інших активів в статутному капіталі господарського товариства.

В суб'єктивному розуміння корпоративне право: 1) це «суто право участі в господарському товаристві, а всі інші корпоративні права є правомочностями та становлять зміст права участі» [99] (В.А. Васильєв); 2) 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» [89] (О.Р. Кібенко); 3) це «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» [7, с. 151] (О.В. Бігняк).

На думку А.В. Сороченко під корпоративними правами слід розуміти «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» [92, с. 12].

Правовим підґрунтям вирішення питання передання наявних у публічного службовця підприємств та/або корпоративних прав як способу врегулювання конфлікту інтересу є ст. 36 Закону України «Про запобігання корупції». 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. Організаційно-методичне забезпечення цієї вимоги міститься у Методичних рекомендаціях щодо передачі в управління підприємств та/або корпоративних прав з метою запобігання конфлікту інтересів, що затверджені НАЗК у 2016 році [75]. Необхідно наголосити на тому, що ці Рекомендації містять виключно загальні вимоги до порядку передачі в управління належних публічним службовцям підприємств та/або корпоративних прав; способи такої передачі та роз'яснено порядок обчислення строків передачі і повідомлення про це НАЗК.

При дослідженні питання алгоритму дій при наявності конфлікту інтересу у вигляді права власності на підприємства або корпоративні права

слід враховувати деякі аспекти. По-перше, особи на яких поширює дію антикорупційний закон в частині врегулювання конфлікту інтересів зобов'язуються передати в управління іншій особі належні їм підприємства та корпоративні права протягом 60 днів після призначення (обрання) на посаду в порядку, встановленому законом. По-друге, законодавець обмежує коло осіб якому можна передати у власність або управління ці об'єкти, зокрема є пряма заборона щодо залучення членів своєї сім'ї.

Відповідно до приписів Закону України «Про запобігання корупції» публічний службовець при передачі належних йому підприємств та/або корпоративних прав повинен дотримуватися таких вимог: «1) передача має бути здійснена протягом 60 днів після призначення (обрання) на посаду; 2) 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; 3) передача підприємств, які за способом утворення (заснування) та формування статутного капіталу є унітарними, здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності» [69].

Слід акцентувати увагу на правилах обчислення строків передачі належних публічному службовцеві прав. За загальним правилом (на підставі 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 [96]. Під членами публічних службовців слід розуміти «осіб, які перебувають у шлюбі (чоловік/дружина), незалежно від їх спільного проживання» [69].

Щодо передбачених нормами антикорупційного законодавства способів передачі належних публічним службовцям підприємств та корпоративних прав варто сказати, що їх є три:

1) у випадку якщо підприємство за способом формування статутного капіталу є унітарним, передача здійснюється шляхом укладення договору управління майном із суб'єктом підприємницької діяльності (крім договору управління цінними паперами та іншими фінансовими інструментами). «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» [96].

2) 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» однією з форм торгівлі цінними паперами на фондовому ринку 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 [84].

3) передача підприємства чи корпоративних прав шляхом 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 [69]. Відомо, що «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» [48, 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 [77].

Видається за необхідне наголосити на тому, що Закон України «Про запобігання корупції», передбачив, що корпоративні права повинні бути передані публічним службовцем в управління іншій особі протягом 60 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.

2.4. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів

Притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів характеризується різницею правозастосовчої практики та невизначеністю низки прикладних аспектів правильної кваліфікації правопорушень: складністю ситуацій, пов'язаних з діяльністю, колегіальних органів державної влади або наявність консультативного рішення колегіального органу, що передуює виданню адміністративного акта; важливість суб'єктивного усвідомлення/ідентифікації приватного інтересу поряд із його актуальністю чітке формулювання з боку правоохоронного органу; розмежування реальних і потенційних конфліктів інтересів; вірогідне значення неналежного виконання службових обов'язків як засіб доказування недбалості конфлікту інтересів (а отже, відсутність останнього); складність виявлення уявного та передбачуваного конфлікту інтересів, визначення та застосування юридичних фактів, які перешкоджають деліктному провадженню; неузгодженість загальних та спеціальних антикорупційних нормативних актів (зокрема, щодо конфлікту інтересів членів колегіальних органів та конфлікту інтересів депутатів місцевих рад); проблема визначення кола посадових осіб юридичних осіб публічного права, інші аспекти належної ідентифікації посадових осіб та квазіфункціонерів; доказ суб'єктивної сторони відповідних деліктів.

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів віднесено до правопорушень, що пов'язані із корупцією відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», за які передбачається і адміністративна відповідальність (що є суттєвою відмінністю із корупційними правопорушеннями). Варто акцентувати увагу на тому, що законодавець чітко розмежовує склади правопорушень в сфері запобігання та протидії корупції за які передбачено адміністративну та кримінальну відповідальність [35, с. 11].

На підставі аналізу приписів Кодексу України про адміністративні правопорушення, видається можливим виокремити такі сім складів адміністративних правопорушень, що пов'язані із корупцією, зокрема порушення: обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4); встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ст. 172-5); вимог фінансового контролю (ст. 172-6); вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7); обмеження щодо незаконного використання інформації, що стала відомою у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8); порядку щодо невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9); заборони розміщення ставок на спорт, пов'язаних із маніпулюванням офіційним спортивним змаганням (ст. 172-9-1) [37].

Водночас практика притягнення до адміністративної відповідальності за порушення антикорупційного законодавства свідчить, що найбільш поширеними є правопорушення щодо конфлікту інтересів. Зазначене підтверджується аналізом справ у Єдиному державному реєстрі осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Це обумовлюється відсутністю єдиного розуміння щодо впорядкування суспільних відносин, що виникають у зв'язку із пересіканням службових повноважень та приватних інтересів у діяльності публічних службовців.

Відсутність алгоритму дій призводить до того, що процес виявлення та підтвердження наявності/відсутності конфлікту інтересів є у більшій мірі суб'єктивним процесом, а не об'єктивним.

Правопорушення щодо конфлікту інтересів може знаходити своє втілення у таких видах привілейованого ставлення, як: клієнтелізм, патронаж, кронізм, непотизм і фаворитизм. Конфлікт інтересів змістовно охоплює всі перелічені явища, маючи спільне походження [39, с. 20].

Характеристика конфлікту інтересів як способу вчинення правопорушення передбачає необхідність виокремлення суміжних ознак із корупцією. Такими ознаками є:

відсутність нормативно визначених ознак корупції;

наявність окремих аспектів порушення приписів (вимог, заборон обмежень) визначених Законом України «Про запобігання корупції»;

суб'єктами відповідальності є функціонери та/або квазіфункціонери (ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції»);

можливість притягнення до таких видів юридичної відповідальності: кримінальна, адміністративна, дисциплінарна та/або цивільно-правова відповідальність.

Варто звернути увагу також на ознаки корупції, що виокремлено на підставі Палермської конвенції ООН проти транснаціональної організованої злочинності: «а) пропозиція або надання, вимагання чи прийняття якої-небудь неправомірної переваги, зокрема такої, яка зроблена навмисно; б) будь-яка неправомірно надана перевага передбачає як матеріальну вигоду, так і переваги нематеріального характеру; в) неправомірні переваги можуть бути як для самої публічної посадової особи, так і для іншої фізичної або юридичної особи; г) діяння, які можуть здійснюватися як особисто, так і через посередників» [40, с. 340].

Аналіз антикорупційного законодавства дозволяє виокремити ознаки корупції, які виокремлюються на вітчизняному рівні: «1) одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб; 2) мета – одержання або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб'єкту відповідальності за корупційні правопорушення; 3) одержання або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди фізичним чи юридичним особам з метою схилити цих осіб до протиправного використання наданих службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей» [69].

Вбачається, що оскільки мова йде про адміністративну відповідальність, відповідно до характеристики порушень антикорупційного законодавства слід враховувати й особливості цього виду юридичної відповідальності. Отже, для застосування адміністративних стягнень за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, слід враховувати наявність необхідних складових адміністративного правопорушення, зокрема таких як суспільна небезпека, протиправність, діяння (дія або бездіяльність), вина. Водночас дія виражається через активне порушення встановлених правил, зокрема – щодо неповідомлення чи прийняття рішення/вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів.

С.В. Шестаков акцентує увагу на тому що, для реалізації практичного застосування адміністративної відповідальності слід враховувати такі підстави: «1) нормативна – тобто система норм, що описують протиправне діяння й адміністративні стягнення, які встановлюють за його вчинення; 2) фактична, тобто діяння конкретного суб'єкта, що порушують правові приписи, які охороняються адміністративно-правовими санкціями (адміністративні проступки);

3) процесуальна, тобто процедуру накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення» [93, с. 58].

Отже, можна дійти висновку, що адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є нормативно впорядкованою, має примусовий характер і виражається у чітко визначених для неї процесуальних формах, відповідно до законодавчо закріплених правил та процедур, які встановлюють алгоритм дій відповідних уповноважених державних органів [29, с. 30].

Аналіз норм Кодексу України про адміністративні правопорушення дозволяє виокремити характерні особливості порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як адміністративного правопорушення, що пов'язане з корупцією. Найбільш суттєвими є такі:

1) суб'єктний склад – загальним віком притягнення до адміністративної відповідальності є 16-річний вік. Однак, з урахуванням особливостей сфери досліджуваного виду правопорушень (порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів) слід враховувати, що така особа повинна бути функціонером, або квазіфункціонером, де вік осіб може коливатися починаючи з повноліття. Зазначене обумовлює необхідність виокремлення суб'єктів, посиляючись на приписи Закону України «Про запобігання корупції», зокрема п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 («особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування або особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування») [69];

2) обов'язкова наявність складових аспектів специфіки сфери вчинення досліджуваного виду правопорушень, зокрема: по-перше, наділення особи певним обсягом службових повноважень в сфері виконання завдань та функцій держави; по-друге, наявність або потенційна

можливість виникнення приватного інтересу, що є дотичним до службових повноважень; по-третє, наявність протиріччя між службовими повноваженнями та приватним інтересом, що може призвести до порушення об'єктивності вирішення справ або прийняття рішень;

3) за результатами здійснення адміністративного провадження з питань порушення вимог запобігання та врегулювання конфлікту інтересів виноситься адміністративний протокол (що має природу правозастосовного акта). Спеціально уповноваженими суб'єктами щодо складання відповідних протоколів, відповідно до положень КУпАП, є посадові особи Національної поліції та Національного антикорупційного бюро України (НАБУ) (ч. 1 ст. 255 КУпАП) [37];

4) підсумкове рішення за результатами адміністративного провадження виноситься у чітко визначені строки – п'ятнадцять днів. Уповноваженим суб'єктом є суддя районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду. Уявляється, що при накладенні адміністративного стягнення за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у конкретному випадку йдеться про такі види штрафів: «за неповідомлення особою у встановлених законом випадках і порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот НМДГ, тобто від 1700 до 3400 грн [63]; за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів передбачено накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот НМДГ (від 3400 до 6800 грн); за неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів або вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, передбачено накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот НМДГ (від 6800 до 13

600 грн) з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік» [37].

5) специфічне вираження мети виявлення порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: неповідомлення суб'єкта призначення, керівника або НАЗК у встановлених законом випадках і порядку про наявність реального та/або потенційного конфлікту інтересів; продовження виконання службових повноважень в умовах реального конфлікту інтересів; повторне вчинення протягом року правопорушення особою, яка притягалася до адміністративної відповідальності. Варто врахувати такі сутнісні аспекти: «потенційним конфліктом інтересів є 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 вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [66]. Реальний конфлікт поглинає потенційний, знаходячись у взаємозв'язку цілого й частини. Оскільки потенційний конфлікт – це наявність в особи приватного інтересу, реальний – це суперечність між наявним приватним інтересом і виконанням державно-владних функцій» [49, с. 221]»;

6) притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді передбаченого законодавством виду стягнення за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не передбачає набуття судимості суб'єктом відповідальності. Тобто такі стягнення мають правообмежувальний характер;

7) при вирішенні справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів присутність в суді особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. Трапляються випадки відмови особи або ухилення від виклику в судове

засідання, що обумовлює необхідність застосування приводу (ст. 268 КУпАП);

8) справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів розглядають строком «15 днів з дня одержання судом (суддею), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне корупційне правопорушення та інших матеріалів справи». Проте трапляються випадки зупинення розгляду справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: «якщо особа, щодо якої складено протокол, умісно ухиляється від явки до суду або з поважних причин не може туди з'явитися (хвороба, перебування у відрядженні чи на лікуванні, у відпустці тощо) (ст. 277 КУпАП). У справах про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів участь прокурора у розгляді справи судом є обов'язковою (ст. 250 КУпАП)» [37];

9) конфлікт інтересів як правопорушення, може стосуватися й третіх осіб. Так, відповідно до ст. 13 Модельного кодексу державних службовців, «конфлікт інтересів охоплює особистий інтерес державного службовця, зокрема будь-які переваги для нього чи неї, його чи її сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він чи вона має або мали бізнесові чи політичні стосунки. Це також передбачає будь-які фінансові чи цивільні зобов'язання» [51; 85].

Видається за можливе визначити адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як закріплену нормами публічного права, зокрема адміністративного, юридичну відповідальність, що настає за порушення вимог антикорупційного законодавства в частині неповідомлення функціонером або квазіфункціонером у встановлених законом випадках і порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; за вчинення дій

чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; за вищезазначені дії, учинені особою, підданою повторно протягом року адміністративному стягненню за такі самі порушення, за що передбачено притягнення до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної та/або цивільно-правової відповідальності, з метою задоволення публічного інтересу та захисту прав і свобод людини та громадянина.

Варто звернути увагу на один із полемічних аспектів розглянутої галузі адміністративно-юрисдикційного правозастосування, питання допустимості/неприпустимості застосування ст. 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) щодо адміністративних правопорушень щодо конфлікту інтересів (і загалом – щодо всіх галузевих правопорушень, пов’язаних з корупцією). 22 КУпАП передбачено, що «у разі малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений розглядати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності та обмежитися усною доганою».

Оскільки законодавство не містить переліку конкретних деліктів, щодо яких передбачена зазначена стаття, а також відсутні ознаки, які б дозволяли достовірно судити про малозначність вини, особливо дискусійною та актуальною є проблема допустимість в окремих випадках звільнення від відповідальності за адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією (у тому числі пов’язані з конфліктом інтересів), у зв’язку з малозначністю вчиненого. Погляди науковців і практиків щодо правильного вирішення цієї дилеми суттєво різняться, розуміння перспектив її позитивно-правового регулювання, а також прийнятних критеріїв і прикладних принципів не набули достатньої доктринальної розробки, що в сукупності зумовлює актуальність обраного напрямку пізнавального пошуку.

Можна виділити три ключові підходи до вирішення суперечки щодо допустимості застосування ст. 22 КУпАП щодо адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією, в цілому та щодо ст. 172–7 КУпАП («Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів»), зокрема:

1) категорично негативні позиції, в рамках яких експерти дають однозначно негативну відповідь на обговорюване питання (в існуючому позитивному правовому контексті і переважно в прикладних цілях). Так, за словами Г. Борецького, порушення, пов'язані з корупцією, не можуть бути малозначними, оскільки «зараз держава особливо посилює відповідальність за вчинення корупційних правопорушень, суспільство категорично не сприймає корупцію».

Апеляційний суд Київської області в постанові від 19 грудня 2017 року (справа № 359/7200/17) дотримується подібної позиції, визнаючи доводи про те, що «вчинення посадовими особами адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, свідчить про ігнорування антикорупційних політика в держави, підриває авторитет країни, завдає шкоди демократичним засадам врядування, функціонуванню державного апарату, а не несе відповідальність». «Застосування у цій справі ст. 22 КУпАП є неможливим, оскільки всі правопорушення, пов'язані з боротьбою з корупцією, мають підвищену суспільну небезпеку і не можуть бути визнані малозначними».

Слід зазначити, що сама кваліфікація конкретних проступків як таких, що становлять «підвищену суспільну небезпеку», є сумнівною, оскільки:

а) суспільна небезпека є ознакою злочину і взагалі не може бути притаманною адміністративним деліктам;

б) «підвищена» суспільна небезпека характерна лише для окремих категорій злочинів і, зокрема, подібний (не тотожний) епітет вжито в пп. 1 п. 3 розділу 4 Зasad державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2014–2017 роки в обґрунтуванні створення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів, компетенція якого ґрунтується на про «спеціалізацію органу на корупційних злочинах, вчинених посадовими особами вищого рівня, суддями, прокурорами, іншими особами, якщо корупційний злочин становить підвищену суспільну небезпеку».

Принципове заперечення ймовірності застосування ст. 22 КУпАП щодо досліджуваної категорії проступків вбачається в аналізі судової практики розгляду справ про адміністративні правопорушення, що пов'язані з корупцією, за 2016 рік, проведеному Апеляційним судом Донецької області, де викладено таку об'єднуючу позицію: «Запобігання правопорушень, пов'язаних з корупцією, у загально визначеній політиці держави має превентивно-попереджувальний характер щодо такого вкрай негативного для суспільства явища, як корупція. З огляду на викладене, дії, за які передбачена відповідальність главою 13-А КУпАП, не можуть бути малозначними в розумінні ст. 22 Кодексу про адміністративні правопорушення». Видається, що наведений та інші відповідні підходи необхідно сприймати досить критично, залишаючи місце для альтернативи, оскільки:

по-перше, позитивне право не накладає обмежень на застосування ст. 22 до окремих видів адміністративних проступків, у тому числі пов'язаних з корупцією. Тільки тоді, коли чинне законодавство чітко забороняє запровадження полегшувальних деліктно-правових механізмів для окремих видів порушників/порушень, така заборона буде чинною. Зокрема, можна спостерігати належний підхід при виключенні осіб, які

вчинили корупційні злочини, зі сфери застосування таких інститутів кримінального права, як: звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з дійовим каяттям; звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим; звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки; звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку зі зміною обстановки; призначення більш м'якого покарання, ніж передбачене законом; звільнення від покарання та його відбування; звільнення від відбування покарання з випробуванням; звільнення від відбування покарання з випробуванням вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до семи років (ч.1 ст.45, ч.1 ст.46, ч.1 ст.47, ч.1 ст.48, ч.1 ст.69, ч.4 ст.74, ч.1 ст.75, ч.1 ст.79 КК України); при встановленні підвищених вимог щодо дострокового умовно-дострокового звільнення осіб, які вчинили корупційні правопорушення (ч. 3 ст. 81 КК України). Натомість відсутність у формалізованих джерелах адміністративного права вимоги про незастосування ст. 22 дозволяє констатувати свавільність передчасного догматично-директивного обмеження юрисдикційним органом своїх функціональних правових обов'язків. У таких випадках суб'єкт владних повноважень фактично відмовляється від правової оцінки діяння як «малозначного», замість того, щоб оцінити та зробити висновок про малозначність чи малозначність. Натомість у низці рішень правоохоронних органів є більш виважене формулювання: «Судом не встановлено підстав та доказів, які обґрунтовують застосування положень ст. 22 КУпАП та звільнення особи від адміністративної відповідальності у зв'язку з малозначністю вчиненого адміністративного правопорушення». У ньому йдеться про те, що головний суб'єкт відхилився від однозначно упереджених суджень, визнав (на рівні фундаментальної ймовірності) незначність проступків,

пов'язаних із конфліктом інтересів, але не виявив його в конкретних юрисдикційних ситуаціях.

По-друге, виходячи з основного цивілізаційного принципу верховенства права та одного з його ідейно-прикладних проявів (що знайшло своє відображення в деяких вітчизняних законах: ч. 4 ст. 3 Митного кодексу України, п. 4.1.4. пункт 4.1 статті 4 Податкового кодексу України): невизначеність вимог законодавства тлумачиться на користь особи. Тобто, навіть якщо існує законодавчий припис, який через свою двозначність або термінологічну чи оціночну полеміку допускає інше тлумачення доброї поведінки, перевагу слід надавати варіанту його тлумачення, який узгоджується з правами та інтересами особистість. Натомість категорично негативний підхід пропонує (і втілює) ще більш неприйнятну правову конструкцію: за відсутності двозначності чи підстав для неправильного тлумачення (законодавство не встановлює жодних обмежень щодо застосування статті 22 КУпАП), тлумачити наявне позитивне право на заподіяння шкоди особі (виключаючи можливість закриття адміністративної справи проти особи за малозначністю) [105].

Відхід від ідеалів «верховенства права» для нас очевидний. І цей відступ не може бути виправданий прикладними проблемами державного управління (руйнівний вплив корупції), актуальністю антикорупційної політики чи суб'єктивним розумінням важливості тієї чи іншої сфери суспільних відносин (спрямування управління, вид публічної діяльності, тип державної служби тощо). Яскравий приклад гіперболізованого сприйняття ролі «свого» сектору публічних справ, що спотворює бачення належного юрисдикційного провадження, знаходимо у праці О. Сенюка: «Суди закрили два провадження за малозначністю. При розгляді цих справ суди не в повній мірі враховували склад корупційних правопорушень та те, що протиправні дії особи порушують встановлений порядок здійснення

посадовими і службовими особами військових частин своїх повноважень»⁹. Військова (як і будь-яка інша) сфера не зумовлює безумовно підвищеної шкідливості всіх пов'язаних з нею неспеціалізованих проступків (і, відповідно, неприпустимості застосування ст. 22).

По-третє, визначення антикорупційної політики держави та нагальність протидії корупції (як можна підсумувати більшість аргументів на користь неможливості визнання вказаних проступків малозначними) є явищами політичними, а поки вони не знайдуть свого відображення в деліктних правові норми, вони не повинні бути орієнтиром для юрисдикційного правозастосування. З відповідних причин допустимо лише говорити про актуальність оновлення чинного законодавства, але не більше. Виходячи з вищевикладеного, підтримуємо потенціал і перспективність позиції А. Іванова: «за незначні корупційні правопорушення достатньо було б притягнути винного до дисциплінарної відповідальності, а при розгляді справ про більш серйозні адміністративні корупційні правопорушення суди мали заборонено застосовувати до корупціонерів ст. 22 КУпАП і закрити провадження за малозначністю». Видається доцільним додатково підкреслити:

а) ми поділяємо саме рекомендаційно-некатегоричний спосіб формулювання думки, але не її зміст;

б) позначення «корупціонер» не відповідає характеру адміністративних проступків, пов'язаних з корупцією. Загалом у наведеному рішенні простежується другий підхід до питання про допустимість малозначності корупційних проступків [105].

2. Помірно негативні бачення, в рамках яких розглядається можливість застосування ст. 22 КУпАП до адміністративних деліктів, пов'язаних з корупцією (у тому числі щодо конфлікту інтересів), але це

розцінюється як позитивно-правові вимоги примусу, які в майбутньому мають бути усунені відповідним законодавством. На думку дослідників, надання суду повноваження звільнити особу від адміністративної відповідальності за малозначністю правопорушення унеможливило ефективну реалізацію профілактичної функції НАЗК. Адже нинішній стан рівня корупції в Україні свідчить про те, що таке явище потребує жорсткої боротьби з ним, тобто навіть «незначне» порушення антикорупційного законодавства має тягнути за собою відповідальність.

Водночас, негативним наслідком визнання адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, є не лише непритягнення винної особи до відповідальності, а й знищення визначеного законом механізму протидії корупції: особа, яка вчинила корупційне правопорушення, вважається нікчемним, обов'язковому звільненню не підлягає; інформація про нього не внесена до ЄДРПОУ; усунення наслідків правопорушення (відшкодування збитків, шкоди, вилучення незаконно одержаного майна) потребує додаткового звернення до суду в порядку цивільного судочинства тощо¹³. Серед антикорупціонерів переважає позиція: враховуючи існуючу судову практику, яка однозначно знижує ефективність протидії корупції, не запобігає вчиненню нових правопорушень правопорушником та іншими особами, а також характеризує правове положення про звільнення від адміністративної відповідальності за малозначність як корупціогенний фактор, зрозумілий і заслуговує на підтримку, є доктринальною пропозицією щодо виключення у законодавчому порядку можливість застосування ст. 22 КУпАП до правопорушень, передбачених главою 13-А КУпАП «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією»¹⁴. Визнаючи значну частину критики поточної практики звільнення від відповідальності за корупційні неправомірні дії через до малозначності вчиненого, все ж не підтримуємо

перспективу тематичного звуження сфери застосування ст. 22 Кодексу про адміністративні правопорушення.

3. Зважаючи на все вищесказане, ми дотримуємося третього – помірно позитивного підходу. Закриття справ про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупційними правопорушеннями (зокрема конфліктом інтересів), виглядає цілком прийнятним (а в деяких випадках навіть єдино можливим і законним) способом завершення деліктних проваджень. Різниця між помірно негативним і помірно позитивним баченням проблем, що розглядаються, зумовлена актуалізацією різних правових цінностей, що призводить до протилежних поглядів на антикорупційні перспективи адміністративної «нікчемності». Водночас для потреб сучасного правоохоронного органу вони відстоюють спільну домінанту: малозначними можуть бути визнані проступки, передбачені главою 13-А КУпАП. Останній, як впливає з аналізу судової практики, отримав прикладну перевагу протягом 2018–2020 років. У цей період значно рідше зустрічаються категорично негативні праксеологічні підходи (порівняно з 2015–2017 роками). Вони проглядаються лише опосередковано, наприклад, у формулюванні постанови Заводського районного суду м. Дніпродзержинська від 08.07.2019 (справа № 208/2949/19) – «Ознаки малозначності правопорушення відсутні, враховуючи важливості неухильного дотримання антикорупційного законодавства»¹⁹ або у змісті постанови Київського апеляційного суду від 16.12.2019 (справа № 365/572/19) – «Визнання малозначністю адміністративного правопорушення, пов’язаного з корупцією, суперечить принципи запобігання корупції»²⁰. Затверджено на практиці (і визнано нами теоретично) допустимість застосування ст. 22 до адміністративних проступків про конфлікт інтересів не виключає доцільності зазначати про наявність випадків безпідставного звільнення від відповідальності. Це

потребує аналізу критеріїв визначення малозначності, їх узгодженості у складі та властивостях відповідних проступків – як інтерпретаційних проблем реалізації ст. 22 Кодексу про адміністративні правопорушення [105].

ВИСНОВКИ

Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічній службі видається можливим характеризувати за допомогою двох підходів:

- 1) концептуальний – передбачає необхідність тлумачення конфлікту інтересів як окремого правового інституту, який являє собою сукупність правових норм, спрямованих на впорядкування публічно-правових відносин щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як способу протидії корупції у діяльності публічних службовців;
- 2) процедурний – трактує конфлікт інтересів як унормований порядок діяльності органів публічної влади та інших уповноважених суб'єктів, що спрямований на виявлення причинно-наслідкових зв'язків виникнення конфлікту інтересів, вчасного усунення цих причин та врегулювання конфліктної ситуації.

Визначено, що конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу у публічного службовця, що містить протиріччя та/або зв'язок із службовими повноваженнями такої особи та може вплинути на правильність та об'єктивність вирішення управлінської ситуації чи неупередженість прийняття рішень. У своїй структурі конфлікт інтересів містить такі складові елементи: а) службові повноваження, у тому числі представницькі; б) приватний інтерес у сфері діяльності публічного службовця; в) причинно-наслідковий зв'язок між приватним інтересом та його впливом на об'єктивність (неупередженість) виконання службових повноважень.

З'ясовано, що Законом України «Про запобігання корупції» залежно від наявності протиріччя та/або зв'язку між приватним інтересом та службовими повноваженнями публічної особи на час проходження служби, що впливає чи може вплинути на об'єктивність прийнятого

рішення, виокремлено два види конфлікту інтересу: 1) реальний – є дійсним на час проходження служби (характеризується наявністю приватного інтересу, який фактично впливає на об'єктивність прийнятого рішення або вчиненої дії). Реальний конфлікт інтересу є загальним по відношенню до потенційного, перебуваючи у взаємозв'язку цілого і частини; 2) потенційний – передбачає наявність приватного інтересу, що може в майбутньому впливати на об'єктивність та правильність виконання службових повноважень. Потенційний конфлікт за загальним правилом є передумовою виникнення реального, саме тому законодавець передбачає єдині вимоги щодо врегулювання та запобігання конфлікту інтересів.

Виокремлено та охарактеризовано систему уповноважених на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів суб'єктів. До таких суб'єктів слід віднести систему різних за обсягом компетенції у сфері антикорупційної діяльності суб'єктів публічного права, які взаємодіють між собою та з іншим суб'єктами права, утворюючи відповідно внутрішні та зовнішні зв'язки, з метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Виокремлено дві групи суб'єктів у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за критерієм змісту повноважень: а) суб'єкти загального спрямування – покликані забезпечувати політику держави в сфері запобігання корупції в цілому, та конфлікту інтересів зокрема. Такими суб'єктами є Кабінет Міністрів України, Національне агентство з питань запобігання корупції. Діяльність цієї групи суб'єктів спрямована на нормативне та методичне забезпечення цієї сфери, надання інформаційної допомоги при вирішенні конфліктних ситуацій; б) суб'єкти спеціального спрямування – безпосередньо приймають участь у виявленні, запобіганні та врегулюванні конфлікту інтересів (до них віднесено суб'єкта призначення, керівників, осіб уповноважених на вирішення питань запобігання та протидії корупції в межах органу публічної влади,

фізичні особи, наділені організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарськими повноваженнями, які зобов'язані не допустити виникнення конфлікту інтересів та належним чином його врегулювати у разі його виникнення безпосередньо у них). Ці суб'єкти сприяють уникненню ситуацій виникнення конфлікту інтересів, у разі виникнення вирішують питання щодо застосування заходів самотійного та зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

Вирішення питання щодо вибору форми врегулювання конфлікту інтересів (самотійного або за допомогою зовнішніх заходів) передбачає врахування таких аспектів: 1) вид конфлікту (потенційний або реальний); 2) тривалість конфлікту (тимчасовий або постійний); 3) приналежність суб'єкта до групи функціонерів або квазіфункціонерів; 4) хто є уповноваженим на врегулювання конфлікту суб'єктом; 5) необхідність отримання згоди від суб'єкта до якого будуть застосовуватися заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів.

Акцентовано увагу на тому, що вибір заходу врегулювання конфлікту інтересів повинен враховувати інтерес не виключно органу державної влади але і публічного службовця з метою збалансування позитивного результату та негативних наслідків для особи. Антикорупційним законодавством виокремлюється дві групи заходів врегулювання конфлікту інтересів: 1) самотійний – передбачає добровільне позбавлення зі сторони публічного службовця приватного інтересу із вимогою обов'язкового документального підтвердження суб'єктові призначення або керівникові факту його позбавлення. Якщо позбавлення приватного інтересу не відбулося, застосовуються заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів; 2) зовнішнього впорядкування – застосовуються на розсуд суб'єкта призначення або керівника з урахуванням усіх аспектів. Є такі заходи зовнішнього

впорядкування: а) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; б) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою службових (владних) повноважень (втілюється у формі перевірки іншим працівником органу стану чи результатів виконання завдань, перевірки рішень чи проектів рішень, виконання завдань у присутності іншого працівника органу або участі уповноваженої особи НАЗК в роботі колегіального органу у статусі спостерігача та без права голосу); в) обмеження доступу особи до певної інформації; г) перегляд обсягу службових повноважень; д) переведення особи на іншу посаду (якщо вона відповідає її особистим і професійним якостям та є вакантною); е) звільнення.

Проаналізовано особливості притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, зокрема такі як: 1) особливість визначення фактичних обставин встановлення наявності або відсутності причинно-наслідкового зв'язку у формі суперечності між приватним інтересом публічного службовця та його службовими повноваженнями, що впливає на правильність, об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання вказаних повноважень; 2) при визначенні обставин правопорушення обов'язково здійснюється службове розслідування; 3) строки давності щодо адміністративного стягнення за вчинення правопорушення, передбачене ст. 172-7 КУпАП становлять три місяці з дня виявлення такого правопорушення, але не пізніше двох років з дня його вчинення; 4) адміністративна справа розглядається протягом 15 діб; 5) оскарження постанови судді у справі про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів здійснюється протягом десяти днів з дня її винесення; 6) внаслідок вчинення порушення вимог

щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів не можуть бути призначені на посади державної служби відповідно особи, які піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення протягом трьох років з дня набрання рішенням суду законної сили; 7) при вирішенні справи про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності є обов'язковою.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративістика в умовах цифровізації: теорія, правове регулювання, практика: монографія / авт. колектив: С. В. Ківалов, Л. Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко, Р.В. Негара та ін. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 800 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручн. У 2 т. Т. 1: Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ: ТОВ «Вид-во «Юридична думка»», 2007. 592 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
4. Адміністративне право України: підруч. / Битяк Ю. П. та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2010. 624 с.
5. Бастряченко Н. О. Характер конфлікту інтересів в залежності від структури капіталу підприємства. URL: <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d034.pdf> (дата звернення 03.12.2023 р.).
6. 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». Одеса, 2011. 21 с.
7. Благодарний А. Методологія дослідження правової регламентації адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. *Підприємництво, господарство та право*. 2019. №6. С. 147–151.
8. Боднарчук О. Г. Теоретичні основи та адміністративно-правові механізми протидії корупції в Державній кримінально-виконавчій службі України. Київ : «Центр учбової літератури», 2016. 462 с.

9. 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.

10. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.

11. Бучинський О. Й. З'ясування сутності поняття «податковий спір». *Правова позиція*. 2019. № 1 (22). С. 103–111.

12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з додат. і допов.) /уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

13. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

14. Витвицький Б. Корупція у публічному секторі: методи попередження та протидії. *Буковинський вісник державної служби та місцевого самоврядування*. 2009. № 1. С. 5–8

15. 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.

16. Голяшкіна О. А. Деякі аспекти правового забезпечення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у договірних відносинах органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями. Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. міжнар. наук-практ. конф. (Київ, 2020 р.): у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ: НАДУ, 2020. Т. 3. С. 112–114.

17. Голяшкіна О. А. Конституційно-правові передумови запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 7. С. 28–33.

18. Голяшкіна О. А. Особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 6. С. 128–131.

19. Голяшкіна О. А. Проблема конфлікту інтересів в органах державної влади. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали VIII наук.-практ. конф. (Дніпро, 08 груд. 2016 р.)* / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016, С. 248–250.

20. Голяшкіна О.А. Організаційно-правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні: дис. канд. з держ. управ-ня. Київ, 2021. 271 с.

21. Господарське право України : навчальний посібник / за заг. ред. С. В. Несинової. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 564 с.

22. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

23. Дергачов С.В. Про деякі питання врегулювання конфлікту інтересів у сфері освіти. 2015. № 4(15). С. 116–118.

24. Державне управління: підручник: у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

25. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред.. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

26. Деякі питання Громадської ради при Національному агентстві з питань запобігання корупції: постанова Кабінету Міністрів України від

20.11.2019 № 952 // База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/952-2019-%D0%BF#n13FirefoxHTML308046B0AF4A39CB\Shell\Open\Command> (дата звернення 03.12.2023 р.).

27. Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.10.2016 № 803-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/803-2016-%D1%80#n115> (дата звернення 03.12.2023 р.).

28. Діденко І. В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 20 с.

29. Діденко І. В. Елементи конфлікту інтересів як правопорушення, пов'язаного з корупцією. *Корупція як загроза національній безпеці України: попереджаємо, протидіємо, переслідуюмо* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 29 лист. 2016 р.). Київ, 2017. С. 29–31.

30. Журавський В. С. Український парламентаризм на сучасному етапі: теоретикоправовий аспект. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2001. 248 с.

31. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. / Колодій А. М. та ін.; за ред. В. В. Копейчикова. Київ: Юрінком-Інтер, 2000. 320 с.

32. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 2023. 792 с.

33. Залужний В.Г. Залучення громадськості до оцінювання результатів службової діяльності поліцейських. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 1. Київ: Наук.-дослід. ін-т публічного права, 2018. С. 269–274.

34. 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, Харків. нац. унт внутр. справ; Кримінол. асоц. України. Харків: ХНУВС, 2017. С. 95–96.

35. Клок О. В. Протидія корупційним правопорушенням засобами адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Klok/a_Klok.pdf. (дата звернення 03.12.2023 р.).

36. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 10.09.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2747-15>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

37. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

38. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

39. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктне право у юридично-правовій парадигмі. Право України. 2002. № 4. С. 17–21.

40. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності : підпис. 15 листоп. 2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_789. (дата звернення 03.12.2023 р.).

41. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

(дата звернення 03.12.2023 р.).

42. Костицька І. О. Політико-правова природа представницьких органів влади. URL:

[http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39582/11-](http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39582/11-Kostytska.pdf?sequence=1)

Kostytska.pdf?sequence=1 (дата звернення 03.12.2023 р.).

43. Котн Дж. Л., Арато Е. Громадянське суспільство та політична теорія. Київ, 2003. 784 с.

44. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення 03.12.2023 р.).

45. 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.

46. Литвиненко В. І. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. 12.00.07. Київ, 2015. 40 с.

47. Лук'янець Д. М. Реформа регулювання професійної етики публічних службовців в Україні. URL: <http://crps.sumynews.com/policydevelopment/rulesof-professional-ethics-in-public-service-and-conflict-ofinterest/item/5-regulyuvannya-profesijnoyi-etyky-publichnyx-sluzhbovcziv.html>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

48. Лютий І. О. Банківський маркетинг: підручн. [для студ. вищ. навч. закл.]. К.: Центр учбової літератури, 2010. 776 с.

49. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Київ : Юрид. думка, 2004. 400 с.

50. Михальченко А. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в процесі державної служби. *Казна України*. Київ: ТОВ «Піраміда». 2013. № 5. С. 8.

51. Модельний кодекс поведінки державних службовців : додаток до Рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи від 11 трав. 2000 р. NoR (2000) 10. URL: http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf. (дата звернення 03.12.2023 р.).

52. Настільна книга детектива, прокурора, судді: коментар антикорупційного законодавства / За ред. М. І. Хавронюка. Київ: Дакор, 2016. 496 с.

53. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / Наук. ред. Хавронюк М. І., К.: Ваіте, 2018. 472 с.

54. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / Андрейко Ю.О. та ін.; Національна академія внутрішніх справ. Київ: Юрінком Інтер, 2020. 348 с. URL: https://www.naiau.kiev.ua/files/naukova-diyalnist/naukovi-zaxodi/zbirnuki/2020/nauk_kom1.pdf. (дата звернення 03.12.2023 р.).

55. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. Ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя: Гельветика, 2019. 588 с.

56. Образцова В. В. Теоретичні засади конфлікту інтересів у публічноуправлінських відносинах. *Державне управління*. 2017. № 2 (58). С. 93–96.

57. 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 (дата звернення 03.12.2023 р.).

58. Осадчий В. І. Корупційні злочини: монографія. Київ: Вид-во Європ. унту, 2016. 81 с.

59. 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>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

60. Пастух І.Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів засобами адміністративного права: дис.д-р. юрид. наук. Київ, 2021. 507 с.

61. 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.

62. Петрушко Е.Н. Основні методологічні напрямки покращання технологій вирішення конфлікту інтересів під час проходження державної служби у митних органах. URL: <http://apriori-journal.ru/journal-gumanitarnie-nauki/id/495>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

63. Податковий кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

64. Податкові конфлікти: особливості вирішення : навч. посібник / за заг. ред. Л. В. Трофімової. Київ : КНТ, 2010. 360 с.

65. Поліщук О. Конфлікт інтересів. Що треба знати, щоб не вчинити правопорушення. URL: <https://blog.liga.net/user/opolischchuk/article/31497> (дата звернення 03.12.2023 р.).

66. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. URL: <http://www.acrc.org.ua/assets/files/biblioteka>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

67. Представницька влада. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS000662.html (дата звернення 03.12.2023 р.).

68. Про акціонерні товариства: Закон України від 17 вересня 2008 року № 514-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/514-17#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

69. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700- VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

70. Про засади державної антикорупційної політики на 2021-2025 роки: Закон України від 20.06.2022 № 2322-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2322-20#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

71. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07.04.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text>. (втратив чинність)

72. Про затвердження Державного стандарту соціальної послуги посередництва (медіації): затв. Наказом Міністерства соціальної політики України від 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text/> (дата звернення 03.12.2023 р.).

73. 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#п51 (дата звернення 03.12.2023 р.).

74. 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> (дата звернення 03.12.2023 р.).

75. 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 (дата звернення 03.12.2023 р.).

76. Про затвердження Порядку передачі дарунків, одержаних як подарунки державі, Автономній Республіці Крим, територіальній громаді, державним або комунальним установам чи організаціям: постанова КМУ від 16.11.2011 № 1195. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1195-2011-%D0%BF#п76> (дата звернення 03.12.2023 р.).

77. Про інститути спільного інвестування: Закон України від 5 липня 2012 року № 5080-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17#Text> (дата звернення 03.12.2023 р.).

78. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення 03.12.2023 р.).

79. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

80. Про оподаткування прибутку підприємств: Закон України 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР. Відомості Верховної Ради України, 1995. № 4. Ст. 28. (втратив чинність)

81. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення 03.12.2023 р.).

82. Про фінансову реструктуризацію: Закон України від 14.06.2016 р. № 1414-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-19#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

83. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення 03.12.2023 р.).

84. Про цінні папери та фондовий ринок: Закон України від 23.02.2006 № 3480-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3480-15#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

85. 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 (дата звернення 03.12.2023 р.).

86. 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.

87. Рівчаченко С.В. Адміністративно-правове регулювання заходів запобігання конфлікту інтересів в Україні / С.В. Рівчаченко // *Правові засоби забезпечення та захисту прав людини: вітчизняний та зарубіжний*

досвід : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 18–19 листопада 2016 р.). Харків : ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016. С. 49–53.

88. Савченко А. В. Корупційні злочини (кримінально-правова характеристика): навч. посіб. Київ: Центр учб. літ., 2016. 168 с.

89. Сліпченко С. О. Особисті немайнові відносини щодо оборотоздатних об'єктів. Харків, 2013. 498 с.

90. Словник української мови: в 11 тт. / За ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка. Т. 5. 1974. 2502 с

91. Смірнов Г. Корпоративні права: поняття та правова природа. *Підприємство, господарство і право*. № 2. 2020. С. 59–67. URL: <http://pgpjourn.kiev.ua/archive/2020/2/11.pd>

92. Сороченко А. В. Корпоративні права та обов'язки: господарськоправовий аспект : автореф. дис... канд. юр. наук: 12.00.03. Київ, 2015. 20 с

93. Титко А. В. Напрями удосконалення законодавства у сфері адміністративної відповідальності за окремі корупційні діяння. Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). 2014. № 2. С. 59–63.

94. Хамходера О. П., Пить І. Ю. Суб'єктивний публічний інтерес: теорія та прикладні перспективи. *International Scientific Journal «Internauka»*. Series: «Juridical Sciences». 2021. URL: <https://www.inter-nauka.com/issues/law2021/1/6847/>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

95. Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму. *Вісник Академії правових наук України*. 1995. № 3. С. 31

96. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>. (дата звернення 03.12.2023 р.).

97. 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.

98. Шаповал В. М. Парламентаризм в Україні: пошуки парадигми чи рух до нового? Віче. 1997. № 5. С. 14 – 24.

99. Шевчук О. Р., Бобер С. Ю. Корпоративні права учасника господарського товариства: проблеми правової регламентації. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. № 4. С. 186–190.

100. Щодо встановлення малозначності діяння: Правова позиція Касаційного кримінального суду у складі Верховного Суду згідно з Постановою від 04 квітня 2019 року у справі № 310/4064/17. URL: <https://zakononline.com.ua/courtpractice/show/2375?from=%D1%81%D1%8%2022%20%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D1%87%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%96%20%D0%BF%213D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F> (дата звернення: 03.12.2023).

101. 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.

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

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

104. 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..> (дата звернення 03.12.2023 р.).

105. Khamkhodera O. P. Insignificance of administrative misconduct regarding the conflict of interest: acceptability and criteria. Public administration under modern condition: concept, features, challenges: collective monograph. Riga: Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2020. P. 194–213.