

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД**CONFLICTS OF INTEREST IN ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENTS AND LOCAL COUNCIL'S DEPUTIES**

Крикавська І.В.,
асистент кафедри
адміністративного та інформаційного права

*Інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»*

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правових актів, прийнятих із метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. У дослідженні зроблено висновок про те, що залишається нечітко врегульованим порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів депутатів місцевих рад та посадових осіб органів місцевого самоврядування під час роботи в складі постійних та інших комісій ради, виконавчих органів ради.

Ключові слова: конфлікт інтересів, місцеве самоврядування, депутат.

Статья посвящена исследованию нормативно-правовых актов, принятых с целью предотвращения и урегулирования конфликта интересов в деятельности должностных лиц органов местного самоуправления и депутатов местных советов. В исследовании сделан вывод о том, что остается нечетко урегулированным порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов депутатов местных советов и должностных лиц органов местного самоуправления при работе в составе постоянных и других комиссий совета, исполнительных органов совета.

Ключевые слова: конфликт интересов, местное самоуправление, депутат.

The article analyzes international normative legal acts and national legislation of conflict of interest. The article analyzes of the latest research and publications on the subject. The United Nations Convention against Corruption is the only legally binding universal anti-corruption instrument. The Convention introduces a comprehensive set of standards, measures and rules that all countries can apply in order to strengthen their legal and regulatory regimes to fight corruption. Ukraine has undertaken to develop national anti-corruption legislation. Each State Party shall, in accordance with the fundamental principles of its domestic law, endeavour to adopt, maintain and strengthen systems that promote transparency and prevent conflicts of interest. Corruption often stems from conflicts of interests. The Law of Ukraine «On The Prevention of Corruption» is aimed to prevent and resolve conflicts of interest. A conflict of interest may result with respect to their functions as officials of local self-government bodies and deputies of local councils. The law «On Prevention of Corruption» is a remarkable achievement, but it's needs improvement. The Law On Principles of Preventing and Counteracting Corruption is aimed at preventing and combating corruption in the public sector and requires financial reporting by state officials. The law regulates conflicts of interest by government officials, gifts and hospitality, and public official asset disclosure and introduces a broad list of officials who can be held liable for corruption offenses. Corporations are criminally liable for committing corruption offenses. Law No. 1261-VII provides regulations that expand the jurisdictional reach of the anti-corruption legislation to apply to foreign persons working in the private sector.

Key words: conflict of interests, local self-government, deputy.

Актуальність теми. Корупція залишається однією з основних проблем для становлення України як правової держави. Вирішення проблеми корупції, а зокрема, і запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоднішньому етапі формування України з наслідженням та використанням європейських цінностей та досвіду. Заходи щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є однією з умов для співпраці України з ЄС, США та іншими міжнародними партнерами. Отже, актуальним є дослідження правових основ запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Україні та зарубіжного досвіду та виявлення прогалин у нормативно-правових актах національного законодавства з метою їх усунення.

Метою наукового дослідження є аналіз міжнародних та національних нормативно-правових актів, прийнятих із метою запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Проведення їхнього аналізу та виявлення недосконалостей законодавства, розробка пропозицій щодо усунення таких.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У правовій науці місцеве самоврядування досліджували О. Батанова, І. Бутка, М. Бондар, К. Бугайчук, О. Беспалова, І. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Мамонова, В. Погорілко, А. Парамонов, О. Слобожан, В. Чиркін та інші. Незважаючи на численні праці, в яких досліджувалися питання місцевого самоврядування, особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих

рад потребують належного наукового розроблення. Питання, пов'язані з корупцією, запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів, досліджувалися науковцями, однак проблематика запобігання та врегулювання конфлікту інтересів саме посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад потребує додаткового наукового дослідження. Зокрема, К. Бугайчук, О. Беспалова в науково-методичних рекомендаціях «Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування» визначили зміст поняття «конфлікт інтересів» та його співвідношення із вчиненням корупційних правопорушень у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування. Авторами наведені практичні приклади виникнення конфлікту інтересів у діяльності державних службовців та шляхи їх врегулювання.

Виклад основного матеріалу. Для формування чіткого розуміння змісту інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема в діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, насамперед, необхідно дослідити міжнародні нормативно-правові акти та національне законодавство, що врегульовує вказане явище, розуміння терміну «конфлікту інтересів», а також його застосування в здійсненні повноважень посадовими особами місцевого самоврядування та депутатами місцевих рад.

Корупція є транснаціональним явищем, яке негативно впливає на економіки усіх держав, рівень життя людей, у зв'язку із чим винятково важливого значення набула міжнародна співпраця в галузі запобігання корупції та

контролю за нею. Основним нормативним актом міжнародного права у сфері запобігання і протидії корупції є Конвенція ООН проти корупції, прийнята 31.10.2003 резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї, що ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V, однак набрала чинності для України 01.01.2010. Частина норм вказаної Конвенції присвячена саме заходам запобігання та врегулювання конфлікту інтересів посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави. Зокрема, закріплено, що кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів; запроваджувати заходи й системи, які зобов'язують державних посадових осіб надавати відповідним органам декларації, *inter alia*, про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб. Заходи, спрямовані на досягнення цих цілей, можуть уключати *inter alia* сприяння розробці стандартів і процедур, призначених для забезпечення добросовісності в роботі відповідних приватних юридичних осіб, у тому числі кодексів поведінки для правильного, добросовісного та належного здійснення діяльності підприємцями й представниками всіх відповідних професій та запобігання виникненню конфлікту інтересів, а також для заохочення використання добросовісної комерційної практики у відносинах між комерційними підприємствами та в договірних відносинах між ними та державою [1].

Спрямований на боротьбу з корупцією і Міжнародний кодекс поведінки публічних посадових осіб прийнятий і Україною 23.07.1996. Вказаним кодексом зазначаються основоположні засади уникнення та подолання конфлікту інтересів, закріплено, що державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для невинного здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. Вони не беруть участі ні в яких угодах, не займають ніякого становища, не виконують ніяких функцій і не мають ніяких фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, які несумісні з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням. У тій мірі, в якій до цього зобов'язує посада, і відповідно до законів і адміністративних положень державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, які можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов'язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів [2].

Зі змісту вказаних міжнародних нормативних актів, за якими Україна взяла на себе зобов'язання, вбачається визначення основоположних засад врегулювання конфлікту інтересів та обов'язок визначення національним законодавством заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Поняття конфлікту інтересів у національному антикорупційному законодавстві було визначено та закріплено вперше в 2011 році в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Закон України «Про запобігання корупції» прийнятий Верховною Радою України в новій редакції 03.08.2017 визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції.

Чинний Закон виділив два види конфлікту інтересів: потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень,

або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність, або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [3].

У зв'язку з відсутністю автентичного тлумачення та сформованої судової практики питання чіткого розмежування потенційного та реального конфлікту інтересів залишається відкритим. З наведених визначень вбачається, що при потенційному конфлікті інтересів (на відміну від реального) приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення дій лише в майбутньому при настанні певних обставин. Така позиція узгоджується з Методичними рекомендаціями з питань запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, що були одногосно затверджені на одному з перших засідань Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Як зазначається в документі, ключовою ознакою потенційного конфлікту інтересів є наявність в особи приватного інтересу, що на даний момент не є актуальним, тобто не впливає на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення діяння цією особою. Однак у разі, якщо фактичні обставини зміняться або відбудеться певна подія, такий конфлікт інтересів може перетворитись з потенційного на реальний [4].

В. Савкін вважає, що не дивлячись на те, що конфлікт інтересів не можна отожднювати з корупцією, в більшості випадків корупція з'являється там, де приватний інтерес впливає або може вплинути на виконання службових обов'язків публічним службовцем, а значить, неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та обов'язками публічних службовців може стати джерелом корупції [5].

К. Бугайчук, О. Беспалова слушно зазначають, що конфлікт інтересів може мати місце не лише тоді, коли зазначена суперечність вже фактично вплинула на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень (вчинення або невчинення дій), а й тоді, коли вона потенційно може вплинути на них [6].

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

Закон України «Про запобігання корупції» передбачає, що особливості врегулювання конфлікту інтересів, що виник у діяльності окремих категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в тому числі й депутатів місцевих рад, визначаються законами, які регулюють статус вказаних осіб та засади організації відповідних органів.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає засади організації місцевого самоврядування в Україні та закріплює порядок врегулювання конфлікту інтересів. Відповідно до вказаного нормативного акту сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної в місті ради бере участь у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідною радою за умови самостійного публічного оголошення про конфлікт інтересів під час засідання ради, на якому розглядається відповідне питання [7].

Аналізуючи вказану норму, вбачаємо, що в ситуації потенційного чи реального конфлікту інтересів перелічені особи, уповноважені на виконання функцій місцевого самоврядування, мають право брати участь у розгляді, підготовці, прийнятті рішень відповідною радою, лише за додержання певних умов. Зокрема, особа самостійно заявляє про конфлікт інтересів публічно, про це вноситься відповідний запис до протоколу засідання ради, оголошення

про конфлікт інтересів здійснюється під час засідання ради, до початку розгляду питання, у вирішенні якого є приватний інтерес.

Таким чином, законодавець допускає голосування депутатом на засіданні місцевої ради у випадку виникнення конфлікту інтересів, однак лише за умови дотримання вказаних умов.

Однак депутати місцевих рад та посадові особи реалізують надані їм повноваження не лише у форматі голосування на засіданнях місцевої ради, але і беруть участь у складі постійних та інших комісій ради, виконавчих органів ради, робочих груп. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не врегулює порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за таких обставин.

Оскільки Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не містить спеціальних правил щодо запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів щодо цих форм реалізації повноважень вказаними особами, на них поширюється дія статті 35 Закону України «Про запобігання корупції». Вказана норма визначає, що у випадку виникнення реального чи потенційного конфлікту інтересів в особи, уповноваженої на виконання функцій місцевого самоврядування, або прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу (комітету, комісії, колегії тощо), така особа не має права брати участь у прийнятті рішення цим органом. У разі якщо неучасть особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи, яка входить до складу колегіального органу, в прийнятті рішень цим

органом призведе до втрати правомочності цього органу, наприклад відсутність кворуму, участь такої особи в прийнятті рішень повинна відбуватися під зовнішнім контролем, про що колегіальним органом приймається відповідне рішення.

Висновки. Транснаціональність корупції зумовила прийняття міжнародним співтовариством нормативних актів, що покликані уніфікувати підхід до боротьби з корупцією. Міжнародними нормативними актами закріплено лише базові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, однак, ратифікувавши їх, Україна взяла на себе зобов'язання щодо розроблення національного законодавства, спрямованого на боротьбу з корупцією, зокрема і щодо врегулювання конфлікту інтересів. Залишається нечітко врегульованим питання запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів посадових осіб органів місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не врегулює порядку запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час реалізації наданих їм повноваження в складі постійних та інших комісій ради, виконавчих органів ради, робочих груп. Необхідним є чітке врегулювання вказаного питання на законодавчому рівні та внесення відповідних змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки Закон України «Про запобігання корупції» вказує на те, що це питання повинне врегулюватися законом, що регулює статус вказаних осіб та засади організації відповідних органів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція проти корупції: прийнята і проголош. Резолюцією 58/4 Генеральної Асамблеї ООН від 31 жовтня 2003 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.
2. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23 липня 1996 р. // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_788.
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
4. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад URL: http://jurliga.ligazakon.ua/blogs_article/711.htm.
5. Савкін В. Запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців. URL: <http://buk-visnyk.cv.ua/30-0/153/>.
6. Бугайчук К.Л., Беспалова О.І. Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування: наук.-метод. рек. Харків: Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2016. 41 с.
7. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.