

В муніципальному праві найбільш складними є колізії компетенції між органами публічної влади, що на місцях представлена місцевими органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

В муніципальному праві України можна виділити: колізії нормативно-правових актів загальнодержавного характеру, що повністю стосуються місцевого самоврядування; колізії муніципальних нормативно-правових актів; колізії компетенції органів місцевого самоврядування; колізії визначення предмета виключного відання між органами публічної влади на місцях.

Висновки. На сьогодні в рамках реформи місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні передбачено низку питань, що дозволять уникнути протиріччя в сфері розмежування повноважень органів місцевого самоврядування. Наведені різноманітні класифікації правових

колізій свідчать про достатньо велику їх кількість, особливо тих, що стосуються муніципального права. Зокрема, колізії в муніципальному праві можна поділити за юридичною силою правових актів (колізії між конституційними й звичайними законами, колізії між законом і кодексом, між галузевими законами тощо); за дією нормативно-правових актів у часі (колізії між старим і новим законом з одного й того ж предмету); за місцем в правову регулюванні (колізії між загальними та спеціальними нормами); залежно від форми державного устрою (колізії між федеральними нормами й нормами суб'єктів федерації – у федерації та колізії між нормами загальнодержавними й локальними). Крім того, можливою є класифікація за суб'єктивними й об'єктивними факторами, по «горизонталі» й «вертикалі», залежно від повноважень органів місцевого самоврядування, залежно від якості нормативно-правового акту тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Денисенко В.В. Коллизии правовых актов и механизм их разрешения (теоретико-правовой аспект): дисс. на соискание ученой степени кан. юрид. наук, специальность 12.00.01 / В.В. Денисенко; Санкт-Петербургский Государственный Университет. – С.-Петербург. – 2004. – 218 с.
2. Карташов В.Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления: дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук, специальность 12.00.02 / В.Г. Карташов; ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет». – Воронеж. – 2008. – 241 с.
3. Пашуканис Е.Б. Общая теория права и марксизм. Издание 3-е. / Е.Б. Пашуканис / – М.: Изд-во Коммунистической Академии, – 1929. – 136 с.

УДК 342.9

ДО ПИТАНЬ ВИЗНАЧЕННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ПУБЛІЧНІЙ ВЛАДІ: УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІРИ

TO IDENTIFYING CONFLICTS OF INTEREST IN PUBLIC ADMINISTRATION: UKRAINIAN AND EUROPEAN DIMENSIONS

Липа В.А.,

*кандидат юридичних наук, суддя
Житомирського окружного адміністративного суду*

У статті визначені основні поняття конфлікту інтересів у вітчизняному та європейському вимірі. Проаналізовано основні дефініції, що стосуються конфлікту інтересів, й охарактеризовано їх суб'єкти. Визначено відповідальність за ці правопорушення, проаналізовано європейський досвід і надано пропозиції щодо покращення регулювання конфлікту інтересів в нашій країні.

Ключові слова: відповідальність, конфлікт інтересів, корупція, правопорушення, публічні високопосадовці.

В статье определены основные понятия конфликта интересов в отечественном и европейском измерении. Проанализированы основные дефиниции, касающиеся конфликта интересов, и охарактеризованы их субъекты. Определена ответственность за эти правонарушения, проанализирован европейский опыт и даны предложения по улучшению регулирования конфликта интересов в нашей стране.

Ключевые слова: ответственность, конфликт интересов, коррупция, правонарушения, публичные должностные лица.

The basic concepts of conflict of interests in the national and European dimension is defined in this article. The basic definitions relating to conflict of interests is analyzed and described their actors. Defined the responsibility for these offenses, analyzed the European experience and provided suggestions for improving the regulation of conflicts of interests in our country.

Key words: responsibility, conflict of interests, corruption, offenses, public officials.

Постановка проблеми. Безкарність українських чиновників завжди була предметом уваги українського суспільства й світової спільноти. Після подій Євромайдану 2013-14 років новообрана народом України влада почала активно боротися з корупцією й хабарництвом, свідченням чого стало прийняття низки законодавчих актів, створення інституцій з питань боротьби з корупцією й активізація механізмів їх ефективного функціонування.

Станом на сьогодні проблема боротьби з корупцією відчувається в питаннях, що тривалий час не були врегульовані законом чи на регулювання яких банально не зважали. До цих питань належить конфлікт інтересів. Якщо дивитися з точки зору юриспруденції, конфлікт інтересів, звичайно, є проявом корупції. Проте має місце викривлене сприйняття цього поняття переважною більшістю представників української публічної влади, які вважають, що конфлікт інтересів – це не корупція, а нормальне явище, яке присутнє у всіх країнах. Саме тому, обираючи тему статті, ми звернули увагу на питання визначення цієї юридичної й суспільно-політичної категорії.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню протидії корупції й врегулювання конфліктів інтересів присвячували свої праці такі провідні науковці, як М. Мельник, А. Пашинський, Д. Сірик та інші. Проте у зв'язку з проведенням реформ і постійними змінами внутрішнього й зовнішнього середовища нашої держави дане питання потребує постійної наукової й суспільної уваги, чому й буде присвячена наша наукова стаття.

Мета статті полягає у визначенні поняття конфлікту інтересів у вітчизняному й європейському вимірі. Відповідно до поставленої мети необхідно виконати такі завдання: проаналізувати основні дефініції, що стосуються конфлікту інтересів; охарактеризувати суб'єкти конфлікту інтересів; визначити відповідальність за ці правопорушення; проаналізувати європейський досвід і надати пропозиції щодо покращення регулювання конфлікту інтересів в нашій країні.

Виклад основного матеріалу. Через те що в Україні серед політичних еліт давно прийнято віддавати все найкраще (посади, тендери, можливості розвитку) лише своїм близьким, сформувався така собі ілюзія нормальності того, що в систему не допускаються люди зовні. У свою чергу це гальмує розвиток нашої країни – як економічний, так і політичний [4].

З метою визначення поняття конфлікту інтересів у вітчизняному та європейському вимірі зупинимось на основних дефініціях, що стосуються предмету нашого дослідження.

Згідно з Методичними рекомендаціями з питань запобігання й врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [6], розробленими Національним агентством з питань запобігання корупції, конфлікт інтересів – це конфлікт між публічно-пра-

вовими обов'язками й приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси, що впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій.

Так, відповідно до нормативно-правової бази України, конфлікти інтересів бувають реальними й потенційними, тому слід розмежувати їх.

На відміну від реального, який вже давно існує у вжитку, новим терміном антикорупційного законодавства є потенційний конфлікт інтересів, який у ст.1 Закону України «Про запобігання корупції» прописаний як наявність у особи приватного інтересу в 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 не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Під реальним конфліктом інтересів Закон пропонує суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень [8].

Варто звернутись і до трактування цього поняття в зарубіжних наукових колах, що дозволить нам виокремити думку західних науковців щодо визначення даного терміну.

Як зазначає А. Пашинський у статті «Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад», опублікованій в інтернет-виданні «ЮрЛіга» 7 вересня 2016 р., у якості синоніма до терміну «конфлікт інтересів» західні науковці часто вживають словосполучення «conflict of roles» («конфлікт ролей»). Справа в тому, що кожен із нас незалежно від свого віку, роду занять чи майнового стану має велику кількість соціальних ролей – член сім'ї, близький друг, працівник або приватний підприємець, власник майна, член політичної партії, релігійної чи громадської організації тощо. У більшості випадків конфлікти між інтересами в цих ролях викликають у нас лише певні побутові незручності. Проте у випадку, коли особа уповноважена на виконання певних владних повноважень і її приватний інтерес (як члена сім'ї, власника акцій товариства тощо) вступає в суперечність з її публічними обов'язками, у такої особи виникає конфлікт інтересів в розумінні Закону України «Про запобігання корупції» [7].

Отже, конфлікт інтересів є поняттям того, що, перебуваючи на посаді, можновладець намагається паралельно із заробітною платою, передбаченою йому чинним законодавством, володіти чи передавати у володіння близьким і родичам певну кількість активів, що суперечить діючому законодавству. Можемо назвати такі дії приватним інтересом посадової особи, тому доцільно виокремити визначення приватного інтересу й близьких осіб.

Приватний інтерес – це будь-який майновий чи не майновий інтерес особи, в тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими поза-

службовими стосунками із фізичними чи юридичними особами, у тому числі тими, що виникають в зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [3].

Близькі особи – особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом і мають взаємні права й обов'язки, у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі, а також – незалежно від зазначених умов: чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, рідний брат, рідна сестра, дід, баба, прадід, прабаба, внук, внучка, правнук, правнучка, зять, невістка, тесть, теща, свекор, свекруха, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, особа, яка перебуває під опікою або піклуванням згаданого суб'єкта [3].

Отже, конфлікт інтересів є конфліктом між публічно-правовими зобов'язаннями посадовця і його приватними інтересами, наслідком чого може бути неефективне й неправомірне виконання службових обов'язків на користь власних інтересів або інтересів близьких осіб.

Таким чином, проаналізувавши основні поняття конфлікту інтересів, перейдемо до публічних суб'єктів цього явища.

Так, згідно з ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, «особи, зазначені у підпунктах «а», «в-з» п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону, не можуть мати у прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам» [8].

Цей Закон дав перелік суб'єктів конфлікту інтересів, серед яких:

– Президент України, Голова Верховної Ради України, його перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, Голова Служби безпеки України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова та інші члени Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

– державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

– військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших утворених відповідно до законів військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

– судді, члени Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, Голова, члени Вищої ради юстиції;

– особи рядового й начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Національного антико-

рупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції;

– посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, державної лісової охорони, державної охорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

– члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

– члени Центральної виборчої комісії;

– поліцейські [8].

Отже, закон чітко передбачив перелік суб'єктів конфлікту інтересів, що дасть змогу більш ефективно виявляти ці порушення. Саме конфлікт інтересів є діянням, що повинне передбачати відповідальність.

Так, згідно Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, передбачена адміністративна відповідальність, а якщо вчинення дій в умовах конфлікту інтересів призвели до тяжких наслідків, то в деяких випадках – і кримінальна відповідальність [8].

Згідно зі ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП), не повідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [1].

Слід зазначити, що протягом останнього часу широкого розголосу набули електронні декларації українських високопосадовців, де вказані «захмарні» статки, тому вищенаведені штрафи є порівняно мізерними.

В умовах сьогоденної активної української євроінтеграції необхідно розвивати в публічних колах доброчесність і порядність, як це роблять провідні європейські країни. Безумовно, і в цих країнах є недоліки, проте ефективна боротьба з явищем корупції дозволила їм отримати вагомні результати, які необхідно брати за приклад.

Отже, проаналізуємо досвід регулювання конфлікту інтересів деякими Європейськими країнами. Варто зазначити, що, хоча законодавством багатьох європейських країн передбачаються специфічні обмеження, що спрямовані на недопущення виникнення конфлікту інтересів, з метою уникнення й ліквідації прогалин у правовому регулюванні закони деяких країн-членів ЄС встановлюють загальнопоширену заборону чинити будь-яку діяльність, яка може слугувати поштовхом до виникнення конфлікту інтересів.

В контексті даного дослідження варто звернути увагу на досвід таких країн, як Естонія, Литва і Польща щодо врегулювання конфлікту інтересів осіб, які є депутатами.

Так, пар. 22 Закону Естонії про статус члена Ріігікогу забороняє депутатам протягом строку їх повноважень обіймати будь-які посади або здійснювати будь-яку діяльність, що є несумісною з принципом поділу влади або може спричинити конфлікт інтересів [11].

Згідно із ст. 8 Статуту Сейму Литви, депутати в процесі здійснення своїх повноважень мають уникати конфлікту інтересів. З метою забезпечення виконання цього обов'язку Статут передбачає ряд заборон і обов'язків:

1) заборону використовувати депутатський мандат в цілях, не пов'язаних з представництвом інтересів нації, держави й виборців;

2) обов'язок уникати конфлікту між приватними інтересами депутата й суспільними інтересами, здійснювати свої повноваження у такий спосіб, щоб у громадськості не виникло сумнівів щодо існування такого конфлікту; а у разі виникнення конфлікту інтересів – діяти у відповідності до Статуту Сейму та рекомендацій Головної комісії з питань службової етики;

3) обов'язок щорічно подавати декларації про свої приватні інтереси й декларації про зміни у попередньо задекларованих інтересах;

4) обов'язок повідомлення головуючого на засіданні парламенту чи комітету про наявність приватного інтересу в вирішенні питання, а також обов'язок утримання від участі в його розгляді й прийнятті рішення з такого питання (невиконання членом Сейму цього обов'язку може бути підставою для застосування президентом права вето на ухвалений закон відповідно до ст. 160 Статуту Сейму) [10].

В Польщі обов'язок парламентарів щодо недопущення конфлікту інтересів сформульовано дещо по-іншому: згідно із ст. 3 Закону про здійснення повноважень депутата та сенатора, члени парламенту не мають права здійснювати будь-яку діяльність і отримувати внески, які можуть підірвати довіру виборців до парламентарів як виразників загальнонародних інтересів [12]. Цей принцип знайшов відображення і в ст. 3 Принципів депутатської етики, за якою депутат у своїй діяльності повинен керуватись загальносуспільними інтересами, не використовувати свої повноваження для отримання переваг для себе чи своїх близьких родичів [13].

Отже, проаналізувавши регулювання конфлікту інтересів депутатів Естонії, Литви та Польщі, можна зробити висновок, що навіть тоді, коли обов'язок депутатів щодо уникнення конфлікту інтересів законодавчо не закріплено, все одно він опосередковано випливає із статусу депутатів як виразників загальносуспільних, а не приватних інтересів.

Таким чином, проаналізувавши поняття, суб'єкти, відповідальність і досвід європейських країн, ми можемо сформулювати пропозиції щодо вдосконалення регулювання конфлікту інтересів у нашій країні.

Перш за все, необхідно посилити участь громадськості в питаннях боротьби з корупцією й виявлення конфлікту інтересів посадових осіб публічної влади. Представниками громадськості у цих питаннях мають бути громадські організації.

В підтвердження вищеописаного варто погодитися з думкою М. Мельника про те, що громадські організації відіграють важливу роль у протидії корупції. Ця роль полягає у сприянні прозорості функціонування владних структур, що в свою чергу створює сприятливі умови для запобігання корупції, виявлення фактів корупційних правопорушень і притягнення винних осіб до відповідальності [5].

Також слушно зауважує Д. Сірик, що участь громадських об'єднань в управлінні державними справами дає змогу забезпечити такі істотні характеристики органів влади, як публічність, відкритість, взаємодія з громадянським суспільством, орієнтація на суспільну підтримку, запобігання конфліктам тощо. Тому залучення громадськості до процесу державного управління юридична наука завжди розглядала як найважливішу складову правового статусу громадянина, що дає можливість діяти заради суспільного блага [9, с. 48].

Варто зазначити, що участь громадськості в процесах боротьби з корупцією закріплена на міжнародному законодавчому рівні.

Принципи й форми участі громадянського суспільства в запобіганні та протидії корупції передбачені Конвенцією ООН проти корупції. Вона була підписана 9 грудня 2003 року міжнародною спільнотою і стала визначною подією в історії сучасних міжнародно-правових відносин у сфері запобігання та протидії корупції. Саме в ст. 13 цієї Конвенції («Забезпечення доступу суспільства (громадськості) до процесів протидії корупції») йдеться про посилення прозорості й сприяння залученню громадян до процесів прийняття рішень; забезпечення громадського ефективного доступу до інформації; здійснення заходів щодо інформування громадськості, які б сприяли створенню атмосфери нетерпимості до корупції; повагу, заохочення й захист свободи пошуку, отримання й поширення інформації про корупцію [2].

Отже, молоде громадянське суспільство в Україні, яке знаходиться в стадії активного розвитку, повинне сприяти інституціям з боротьби з корупцією й активно включатися в спільну роботу.

Також надзвичайно важливими елементами системи боротьби з корупцією в Україні мають бути:

– розробка й прийняття чіткого й зрозумілого кодексу поведінки публічного посадовця, що буде закріплювати конкретні принципи його поведінки;

– створення конкретного переліку інтересів публічних посадовців, згідно яких за вчинення таких діянь має бути передбачена відповідальність;

– включення до реєстру відомостей про майно й доходи публічних осіб інформації про виключно всі їх інтереси, в тому числі політичні, наукові й благодійні, які реалізуються на платній чи безоплатній основі;

– постійне проведення превентивних заходів у відповідній сфері.

Висновки. Таким чином, проведене дослідження дало змогу дійти певних узагальнень і висновків. Тільки за умов впровадження правил добросовісності

для всіх публічних службовців можна досягти намічених цілей у боротьбі з корупцією. Конфлікт інтересів є конфліктом між публічно-правовими зобов'язаннями посадовця і його приватними інтересами, наслідком чого може бути неефективне й неправомірне виконання службових обов'язків на користь власних інтересів або інтересів близьких осіб. Закон чітко передбачив перелік суб'єктів конфлікту інтересів, що дає змогу більш ефективно виявляти ці порушення. Саме конфлікт інтересів є діянням, що повинне передбачати відповідальність, як кримінальну, так і адміністративну. Проаналізувавши регулювання конфлікту інтересів депутатів Естонії, Литви та Польщі, можна відмітити, що навіть тоді, коли обов'язок депутатів щодо уникнення конфлікту інтересів зако-

нодавчо не закріплено, все одно він опосередковано впливає із статусу депутатів як виразників загальносуспільних, а не приватних інтересів. Елементами боротьби з корупцією в Україні мають бути: розробка й прийняття чіткого й зрозумілого кодексу поведінки публічного посадовця, що буде закріплювати конкретні принципи його поведінки; створення конкретного переліку інтересів публічних посадовців, згідно яких за вчинення таких діянь має бути передбачена відповідальність; включення до реєстру відомостей про майно та доходи публічних осіб інформації про виключно всі їх інтереси, в тому числі політичні, наукові й благодійні, які реалізуються на платній чи безоплатній основі; постійне проведення превентивних заходів у відповідній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Рада УРСР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.
2. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31 жовтня 2003 року // Вісник Верховної Ради України. – 2007. – № 49. – С. 20–48.
3. Конфлікт інтересів: де він є і що з ним робити? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://anticorruption.in.ua/instructions/vlada/konflikt-interesiv-de-vin-ye-i-shcho-z-nyum-robyty.html>.
4. Конфлікт інтересів: українська традиція чи привид минулого? / За матеріалами Центру «Ейдос» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/cdn/graphics/2016/12/konflikt-interesiv/index.html>.
5. Мельник М. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія] / М. Мельник. – К. : Юрид. думка, 2004. – С. 254.
6. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняних до них осіб [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-zatverdily-metodychni-rekomendaciyi-shchodo-konfliktu-interesiv>.
7. Пашинський А. Конфлікт інтересів у діяльності депутатів місцевих рад. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vkr.ua/ua/publications/articles/konflikt_interesiv_u_diyalnosti_deputativ_mistsevikh_rad/.
8. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
9. Сірик Д. Організаційно-правові форми участі громадян у діяльності виконавчої влади / Д. Сірик // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 9. – С. 48–51.
10. Republic of Lithuania. Statute of the Seimas of the Republic of Lithuania, 17 February 1994 № I-399 (as last amended on 3 October 2006 № X-829).
11. Status of Member of Riigikogu Act (Un official translation), RTI, 04.07.2007, 44, 316.
12. Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora.
13. Uchwata Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lipca 1998 r. Zasady etyki poselskiej (M.P. 1998 Nr 24 poz. 338).