

УДК 342.951

DOI 10.37566/2707-6849-2021-4(37)-9



Зоя ЗАГИНЕЙ-ЗАБОЛОТЕНКО,
*начальник відділу єдності правових позицій правового управління (III) департаменту аналітичної та правової роботи Верховного Суду,
доктор юридичних наук,
доцент
ORSID: 0000-0002-8679-124X*



Павло ДЕМ'ЯК,
*аспірант Волинського національного університету імені Лесі Українки
ORSID: 0000-0002-0659-5805*

ПОНЯТТЯ «КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ» У ПРАВОВИХ ПОЗИЦІЯХ ВЕРХОВНОГО СУДУ

Згідно з Конвенцією ООН проти корупції, яка була ратифікована Законом України від 18.10.2006 № 251-V і набрала чинності для України 01.01.2010, зазначено, що кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості та запобігають виникненню конфлікту інтересів (ч. 4 ст. 7 «Публічний сектор»). Ці конвенційні положення мають орієнтуюче значення для прийняття регулятивних норм про конфлікт інтересів, а також про юридичну відповідальність за їх порушення у національному законодавстві.

Норми про конфлікт інтересів уперше з'явилися у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції». Однак у зв'язку з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» вони були істотно змінені, що загалом відповідає міжнародній практиці запобігання виникненню конфлікту інтересів на публічній службі. У чинному Законі визначається не загальне поняття конфлікту інтересів, а його видів, а саме потенційного та реального конфлікту

інтересів. Так, під потенційним конфліктом інтересів розуміється наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, а під реальним – 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. У Законі України «Про запобігання корупції» визначено й базове поняття цих законодавчих дефініцій – «приватний інтерес», під яким розуміється 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. Окрім того, важливими складовими поняття «конфлікт інтересів» є «близькі особи» та «пряме підпорядкування», зміст яких також визначається у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції».

Незважаючи на детальне визначення базових понять конфлікту інтересів як явища, в осіб, уповноважених застосовувати антикорупційне законодавство України, виникають значні труднощі з приводу правильної ідентифікації конкретних ситуацій як потенційного чи реального конфлікту інтересів. Наприклад, за інформацією Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), 09.07.2020 було складено протокол про порушення вимог закону про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів стосовно народного депутата, який використав право на депутатське звернення у власних інтересах з питань роз'яснення порядку заповнення своєї декларації [1]. У публікації за 20.06.2020 НАЗК звернулося до народних депутатів з приводу депутатських звернень з таких питань, відзначаючи, що народні депутати у такому випадку задовольняють свій приватний інтерес [2]. Проте у цьому не враховано, що приватний інтерес – це не єдина ознака реального конфлікту інтересів. Як зазначалося, приватний інтерес повинен суперечити службовим чи представницьким повноваженням особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що не враховано у повідомленні НАЗК. Окрім того, згідно з повідомленням НАЗК від 09.07.2020, це агентство склало протокол про порушення вимог закону про запобігання та врегулювання конфлікту інтересів народним депутатом, який звернувся до керівника Апарату Верховної Ради України з поданням про зарахування свого родича на посаду помічника-консультанта народного депутата [1]. У такій ситуації, незважаючи на наявність приватного інтересу у народного депутата, все ж суперечність між приватним інтересом та його представницькими повноваженнями є сумнівною. Крім того, не було враховано, що згідно зі ст. 27 Закону України «Про запобігання

корупції» обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, що є передумовою для конфлікту інтересів, не поширюються на близьких осіб, які прямо підпорядковані один одному у зв'язку з набуттям одним з них статусу виборної особи.

Порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів віднесено законодавцем до правопорушень, пов'язаних з корупцією. Відповідно до ст. 172⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів тягне за собою накладення штрафу від 100 до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 1), а вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від 200 до 400 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ч. 2). Якщо вказані дії вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення, то вони тягнуть за собою накладення штрафу від 400 до 800 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Згідно з ч. 2 ст. 65 Закону України «Про запобігання корупції» особа, яка вчинила корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією, однак судом не застосовано до неї покарання або не накладено на неї стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, пов'язаними з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, або такою, що прирівнюється до цієї діяльності, підлягає притягненню до дисциплінарної відповідальності у встановленому законом порядку.

Як зазначено у п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України, особі гарантується право на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення.

Процесуальний порядок розгляду справ про адміністративні правопорушення та оскарження постанов урегульовано в КУпАП. Зокрема, у ст. 294 цього Кодексу передбачено право особи оскаржити судові рішення в апеляційному порядку. Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає. Тобто положеннями КУпАП встановлено апеляційний порядок оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення (у тому числі і про правопорушення, пов'язані з корупцією). Касаційного порядку оскарження судових рішень у цій категорії справ КУпАП не передбачає.

Підстави й порядок перегляду ВС судових рішень у справах про адміністративні правопорушення передбачено лише главою 24¹ КУпАП. Єдиною підставою такого перегляду законодавець визнав установлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Зважаючи на викладене, рішення суду апеляційної інстанції, постановлені в справі про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, не є предметом перегляду у ВС.

Проте у практиці ВС (Касаційного адміністративного суду (далі – КАС), Касаційного цивільного суду) мають місце випадки розгляду питань про поняття конфлікту інтересів (потенційного та реального), його елементів крізь призму вирішення питань, які належать до юрисдикцій відповідних судів. Як підкреслюють О. Кібенко, В. Уркевич, М. Шумило, судова юрисдикція – це інститут права, який покликаний розмежувати компетенцію як різних ланок судової системи, так і різних видів судочинства – цивільного, кримінального, господарського та адміністративного [3; 4].

У межах цієї статті спинимось виключно на правових позиціях КАС, у яких висловлюється підхід касаційної інстанції до розуміння поняття конфлікту, його видів та ознак.

Визначення справ, що віднесені до юрисдикції КАС, встановлені ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ України). Юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, на спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (п. 2 ч. 1 ст. 19), спори щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб (п. 9 ч. 1 ст. 19).

Так, згідно з ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» підставами припинення державної служби у разі втрати державним службовцем права на державну службу або його обмеження є набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування (п. 3); наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб у випадку, передбаченому ст. 32 цього Закону (п. 5); наявність у державного службовця реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб (п. 6). Таким чином, конфлікт інтересів (реальний та/або потенційний) може стати підставою для припинення публічної служби державного службовця у всіх цих трьох випадках. Оспорювання факту припинення державної служби з підстав, установлених у пунктах 3, 5, 6 ч. 1 ст. 84 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII, відповідно до ст. 19 КАСУ України є предметом розгляду КАС ВС.

Касаційний суд, вирішуючи такий публічно-правовий конфлікт, повинен встановити насамперед, чи мав місце конфлікт інтересів (потенційний або реальний)

у діянні особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і як наслідок вирішити спір про припинення публічної служби, що належить до юрисдикції цього суду. У проаналізованих нами рішеннях особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у касаційних скаргах зазвичай порушують питання про вирішення публічно-правового спору, пов'язаного з запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів, шляхом визнання незаконним і скасування наказу про звільнення, скасування запису у трудовій книжці, поновлення на попередній посаді, а також стягнення середнього заробітку за час вимушеного прогулу на користь таких осіб.

В одному з проаналізованих рішень скаргник крізь призму встановлення ознак конфлікту інтересів порушував у касаційній скарзі питання, що впливають з п. 9 ч. 1 ст. 29 КАС України: визнати проведений конкурс на заміщення вакантної посади директора та скасувати рішення комісії з проведення конкурсу на заміщення вакантної посади директора (постанова ВС від 20.05.2020 у справі № 160/5162/19) [5].

Що стосується розгляду питання про встановлення ознак конфлікту інтересів касаційним судом у межах цивільної юрисдикції, то у цій статті акцентуємо увагу на чотирьох таких рішеннях. У кожному з них позивачі порушували питання про визнання незаконним та скасування наказів про звільнення з посади в юридичній особі публічного права.

Водночас окремі питання про правопорушення, пов'язані з корупцією, містяться у правових позиціях ВС під час розгляду касаційних скарг на рішення суб'єктів владних повноважень про визнання протиправним та скасування наказів про звільнення з посад осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у зв'язку з вчиненням ними того чи іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією, зокрема, й стосовно порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Відповідні правові позиції ВС слугують розвитку правового знання у відповідній частині та є вагомим інструментом його розвитку, досягнення сталості та єдності судової практики у частині застосування антикорупційного законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукове підґрунтя дослідження проблеми конфлікту інтересів у правових позиціях Верховного Суду заклали такі науковці, як К. Годуєва, І. Діденко, Р. Максимович, М. Хавронюк та ін. Проте у наукових працях цих науковців відповідна проблема комплексно не розглядалася, а тому потребує самостійного дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні істотних ознак поняття «конфлікт інтересів» у правових позиціях КАС.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих результатів. І. Діденко, яка здійснила монографічне дослідження проблем адміністративної

відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відносить до основних складових, що дають підстави говорити про наявність конфлікту інтересів, такі. По-перше, це виконання особою певних службових повноважень; по-друге, можлива поява приватного немайнового або майнового інтересу (потенційний конфлікт); по-третє, виникнення суперечності між виконанням службових прав та обов'язків та наявністю приватного інтересу; виникнення конфлікту інтересів призводить до необ'єктивності та упередженості прийняття рішень та впливає на вчинення чи невчинення тих чи інших дій на власну користь чи на користь третіх осіб. Як зазначає ця дослідниця, «для встановлення наявності факту прийняття рішення, вчинення чи не вчинення дії в умовах реального конфлікту інтересів та розмежування реального і потенційного конфлікту інтересів, для кваліфікації рішення як такого, що прийняте в умовах реального конфлікту інтересів, необхідно встановити наявність обов'язкової сукупності таких юридичних фактів, як: 1) наявність у правопорушника факту приватного інтересу, який має бути чітко сформульований (артикульований) та визначений; 2) наявність факту суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями із зазначенням того, в чому саме ця суперечність знаходить свій вияв або вплив на прийняття рішення; 3) наявність повноважень на прийняття рішення; 4) наявність факту реального впливу суперечності між приватним та службовим чи представницьким інтересом на об'єктивність або неупередженість рішення». Окрім того, на думку І. Діденко, «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. Фактично потенційний конфлікт є передумовою для виникнення реального за умови наявності сприятливого середовища» [6, с. 44, 77, 78].

Насамперед розглянемо важливі рішення КАС, у яких у межах вирішення публічно-правового конфлікту (адміністративна юрисдикція) визначається поняття конфлікту інтересів, його видів та ознак.

Зауважимо, що практично в усіх розглянутих нами випадках предметом розгляду у КАС був такий вид конфлікту інтересів, як порушення обмежень спільної роботи близьких осіб. Згідно з ч. 1 ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції» особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 цього Закону, не можуть мати в прямому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути прямо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам. В інших частинах цієї статті визначається порядок урегулювання цього виду конфлікту інтересів.

Безумовно, обмеження спільної роботи близьких осіб є одним з видів конфлікту інтересів, оскільки породжує виникнення приватного інтересу в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що є основним

елементом понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів». Як відзначив КАС у постанові від 01.10.2019 у справі № 826/1596/17, конфлікт інтересів є ширшим поняттям, що включає в себе, в тому числі, обмеження відносин прямого підпорядкування, проте ним не обмежується [7].

Для того, щоб установити, чи порушила особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, зазначене вище антикорупційне обмеження, слід ідентифікувати належність до близьких осіб, які їй прямо підпорядковані або яким вона прямо підпорядкована. Нагадаємо, що поняття «близькі особи» визначено у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції». Воно було певним чином скориговане Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» [8]. Проте, як і в попередній редакції, близькими особами визнаються особи, які прямо перелічені у Законі України «Про запобігання корупції», так і будь-які особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки із особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (крім осіб, взаємні права та обов'язки яких не мають характеру сімейних), у тому числі особи, які спільно проживають, але не перебувають у шлюбі. В останньому випадку суд повинен оцінити з урахуванням фактичних обставин, чи можна відносити цих осіб до близьких.

Так, у постанові від 06.03.2019 у справі № 812/1676/15 КАС констатував незаконність припинення державної служби особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у зв'язку з тим, що КАС не встановив наявності конфлікту інтересів, яка слугувала підставою для прийняття відповідного рішення суб'єктом владних повноважень. Так, КАС констатував, що особа, яка перебувала у прямому підпорядкуванні в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не належала до його близьких осіб. У цій постанові КАС мотивував своє рішення тим, що відносини особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та особи, яка була йому прямо підпорядкована, не мали характеру сімейних, оскільки кожен з них перебував в іншому шлюбі. Тому для визнання таких осіб близькими слід установити сукупність певних умов: спільне проживання; пов'язаність спільним побутом; наявність взаємних прав та обов'язків. Як зазначено у вказаному судовому рішенні, позаслужбові стосунки особистого характеру між особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та підпорядкованою йому особою (проживання в одній кімнаті замиського комплексу) не свідчить про те, що вони об'єднані спільним побутом та мають взаємні права й обов'язки [9].

Таким чином, ВС сформулював важливу правову позицію, відповідно до якої близькими особами у контексті антикорупційного обмеження, передбаченого ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», якщо відносини між ними не мають

характеру сімейних, визнаються лише ті особи, у відносинах яких має місце сукупність таких умов: спільне проживання; пов'язаність спільним побутом; наявність взаємних прав та обов'язків. Установлення лише факту спільного проживання особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та особи, яка йому прямо підпорядкована, ще не означає, що вони є близькими, а тому наявність між ними відносин прямого підпорядкування не означає виникнення конфлікту інтересів (потенційного або реального).

У постанові КАС від 18.12.2019 у справі № 821/1553/17 оцінювався факт наявності конфлікту інтересів в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та пасинка, який був йому прямо підпорядкованим. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» близькими особами визнаються, зокрема, вітчим, мачуха, а також пасинок і падчериця. Оскільки відповідні поняття мають сімейно-правовий характер, з'ясування їх змісту вимагає звернення до положень Сімейного кодексу України (далі – СК України). У цій справі КАС дійшов висновку, що з урахуванням приписів статей 3, 21, 36, 260, 262, 264, 268, 270 СК України статус мачухи / вітчима мають особи, які не є батьками дитини, але перебувають у шлюбі з їхнім батьком / матір'ю. Цей статус зберігається за ними і після досягнення пасинком, падчеркою повноліття, але виникає щодо дитини, за умови проживання з нею однією сім'єю, її виховання і утримання. КАС констатував, що у ситуації, що розглядається, конфлікт інтересів відсутній, оскільки особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не перебуває у шлюбі з матір'ю пасинка, не є її чоловіком. Окрім того, вітчим та пасинок не проживають однією сім'єю. Тому КАС у рішенні констатував, що для повнолітнього пасинка вітчим не є близькою особою в розумінні Закону України «Про запобігання корупції». А отже, у наведеній ситуації реальний конфлікт інтересів відсутній [10].

Як зазначалось, наявність потенційного або реального конфлікту інтересів у діяльності державного службовця може слугувати підставою для припинення його публічної служби. Тому для виявлення відповідної «корупційної ситуації» необхідно чітко встановити ознаки того чи іншого виду конфлікту інтересів. Потенційний конфлікт інтересів відрізняється від реального тим, що для констатації реального конфлікту інтересів потрібно встановити наявність суперечності між приватним інтересом і виконанням державно-владних функцій, тоді як для потенційного конфлікту інтересів наявність такої суперечності не вимагається. «Моментом виникнення реального конфлікту інтересів є наділення суб'єкта повноваженнями щодо вчинення відповідних дій чи прийняття певного рішення у тій сфері, в якій у нього існує приватний інтерес. Набуття таких повноважень здійснюється на підставі певних юридичних фактів, а саме: прийняття на роботу, призначення (переведення) на посаду, розподіл функціональних обов'язків тощо. Саме з моменту наділення

правом вчиняти дії чи приймати рішення у сфері свого приватного інтересу суб'єкт розпочинає перебування в умовах реального конфлікту інтересів» [11, с. 30].

Питання про встановлення ознак потенційного або реального конфлікту інтересів може виникнути у ситуації, коли близька особа особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не працює у його підпорядкуванні, проте здійснює свою діяльність у сфері, на яку поширюється юрисдикція органу, в якому працює ця особа. Відповідні справи розглядалися КАС, за наслідками чого ухвалено постанови від 21.01.2020 у справі № 826/6677/16 та від 08.07.2020 у справі № 803/849/16.

У першому випадку оскаржувалося припинення державної служби заступника начальника ДФС України у м. Києві у зв'язку з наявністю в його діях потенційного або реального конфлікту інтересів. Оцінювався такий публічно-правовий спір, предметом якого була оцінка дій особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у період, коли вона, виконуючи обов'язки начальника ГУ ДФС України у м. Києві, мала можливість впливати на нарахування та сплату дружиною, яка була зареєстрована як фізична особа-підприємець та яка перебуває на податковому обліку в ДПП у Печерському районі ГУ ДФС у м. Києві, податків та інших обов'язкових платежів, визначення та сплату сум податкових і грошових зобов'язань, а також застосування штрафних санкцій та інших видів відповідальності. КАС оцінив відповідну ситуацію як таку, що не містить ознак потенційного або реального конфлікту інтересів, мотивувавши своє рішення тим, що начальник ГУ ДФС м. Києва, обов'язки якого тимчасово виконував функціонер, не має формальних повноважень для впливу на працівників підпорядкованих ДПП, а використання неформальних повноважень у тому числі і через керівників ДПП, підпорядкованих ГУ ДФС України, не підпадає під поняття потенційного чи реального конфлікту інтересів. КАС зазначив, що для констатації факту наявності потенційного конфлікту інтересів доцільно встановлювати час виконання повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, упродовж якого можливе виникнення конфлікту інтересів. Незначний період виконання обов'язків начальника ГУ ДФС України у м. Києві може свідчити про відсутність відповідного конфлікту інтересів [12].

У другій справі оцінювалася ситуація на наявність ознак потенційного конфлікту інтересів під час виконання повноважень посадової особи митного органу – головного державного інспектора оперативно-аналітичного відділу управління боротьби з контрабандою та митними правопорушеннями відділу митного оформлення № 1 посту «Волинь-центральний» Волинської митниці ДФС, який виник у зв'язку із здійсненням зовнішньоекономічної діяльності через митний пост «Ягодин» (митний пост «Волинь-центральний») Волинської митниці ДФС його дружиною, яка була засновником двох ТОВ та здійснювала зовнішньоекономічну діяльність. КАС у

цьому випадку констатував наявність потенційного конфлікту інтересів. КАС не взяв до уваги докази, які підтверджували, що на період, коли дружина здійснювала свою діяльність через вказаний митний пост, на якому працював її чоловік, не підписувала жодних документів, що подавалися ТОВ для митного оформлення товарів, а також що її чоловік у період, коли дружина здійснювала таку діяльність, не мав повноважень з митного оформлення товарів. КАС відзначив, що перший доказ не свідчить про те, що дружина не брала участі в господарській діяльності ТОВ, а відсутність повноважень з митного оформлення товарів не перешкождала виконанню особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, посадових обов'язків та здійснення митного контролю в розумінні ст. 336 Митного кодексу України [13]. На нашу думку, це рішення КАС ВС є доволі дискусійним, оскільки з урахуванням повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, вбачається, що у неї повинна існувати об'єктивна можливість впливу приватних інтересів на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення ними дій під час виконання службових повноважень. Відповідний висновок зроблено у постанові КАС від 18.04.2019 у справі № 812/2/16.

Ще одна важлива правова позиція КАС стосується того, чи виникає конфлікт інтересів у випадку прийняття рішення особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, про дисциплінарне стягнення щодо викривача, який повідомив спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції у порядку, встановленому законом, про факти порушення такою особою та іншими посадовими особами Закону України «Про запобігання корупції». КАС сформулював таку правову позицію: приватний інтерес в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у такому випадку виникає з моменту повідомлення особою спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції про вчинення відповідними посадовими особами корупційного правопорушення. Власне в такому випадку в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, виникає суперечність між його приватними інтересами стосовно викривача та службовими повноваженнями, що може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття ними рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень. А тому КАС дійшов висновку, що видання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наказу про притягнення викривача до дисциплінарної відповідальності вважається прийняттям рішення в умовах реального конфлікту інтересів [14].

У постанові КАС від 20.05.2020 у справі № 160/5162/19 предметом судового розгляду був конкурс на заміщення вакантної посади, відповідне рішення, яким затверджувалися його результати. Згідно з результатами цього конкурсу його

переможцем став ОСОБА_2. Однак, як було встановлено, два члени конкурсної комісії мали приватний інтерес: один з них упродовж тривалого періоду був безпосереднім керівником ОСОБА_2. Його та ще одного члена конкурсної комісії рекомендувало підприємство, тимчасово виконуючим обов'язки директора якого був переможець конкурсу.

КАС, вирішуючи цей публічно-правовий конфлікт, зробив важливі правові висновки, які стосуються розуміння приватного інтересу: а) перелік стосунків у визначенні поняття «приватний інтерес» не є вичерпним, у ньому окреслено лише найбільш типові форми стосунків, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу; б) для встановлення наявності / відсутності приватного інтересу слід брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу; в) для виникнення приватного інтересу визначальною є спроможність відповідних відносин (незалежно від того, чи існували вони у минулому або існують тепер) спричинити виникнення приватного інтересу; г) приватний інтерес може мати своїм наслідком як позитивний вплив (особа має прагнення віддячити тощо) на ситуацію, так і негативний (завдати клопоту тощо).

Окрім того, у вказаному рішенні КАС також сформулював ряд важливих висновків стосовно розуміння поняття «потенційний конфлікт інтересів: а) цей конфлікт завжди існуватиме, якщо в особи у сфері її повноважень є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішення, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; б) при потенційному конфлікті інтересів, так само як і при реальному конфлікті інтересів, існує суперечність між приватним інтересом і службовими (представницькими) повноваженнями. Проте при потенційному конфлікті інтересів така суперечність може вплинути на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення діяння лише в майбутньому при настанні певних обставин» [5].

Завершуючи розгляд проблеми поняття конфлікту інтересів у правових позиціях ВС, наголосимо на постанові КАС від 27.05.2021 у справі № 1640/2331/18. У ній, у тому числі, вирішується питання наявності конфлікту інтересів, що був констатований у рішенні апеляційного адміністративного суду від 18.09.2019. Постановою цього суду було скасовано рішення окружного адміністративного суду від 07.08.2018 у частині відмови у задоволенні позовних вимог про визнання протиправним та скасування розпорядження УСБУ від 03.07.2018 про скасування допуску до державної таємниці прокурору області ОСОБА_1.

Апеляційний суд установив, що прокуратурою області, яку станом на 03.07.2018 очолював ОСОБА_1, проводилося досудове слідство у кількох кримінальних провадженнях, фігурантами яких були співробітники, що перебували на посадах в УСБУ. Тому в діях начальника УСБУ, який видав оскаржуване розпорядження,

вбачається як потенційний, так і реальний конфлікт інтересів, оскільки щодо його співробітників прокуратурою області проводилося досудове слідство у кримінальних провадженнях, а тому начальник УСБУ як командир і начальник мав приватний інтерес у питаннях розслідування цих кримінальних проваджень щодо його підлеглих. На думку апеляційного суду, керівником УСБУ оскаржуване розпорядження прийнято неправомірно та в умовах конфлікту інтересів, а тому воно підлягає скасуванню.

КАС не погодився з таким рішенням і скасував постанову апеляційного адміністративного суду від 18.09.2019 та залишив у силі рішення Полтавського окружного адміністративного суду від 07.08.2018 залишити в силі. Мотивуючи своє рішення, КАС у частині відсутності конфлікту інтересів у начальника УСБУ вказав, що висновки апеляційного суду не ґрунтуються на належних та допустимих доказах, які б підтверджували існування таких кримінальних проваджень у прокуратурі області [15].

Повністю погоджуючись з рішенням КАС, зазначимо, що в публічно-правовому конфлікті, що розглядався, власне був відсутній приватний інтерес як обов'язкова ідентифікуюча ознака конфлікту інтересів (потенційного або реального). Адже здійснення досудового розслідування стосовно співробітників правоохоронного органу (УСБУ), керівник якого видав розпорядження про скасування допуску до державної таємниці, який оскаржувався, не свідчить про наявність приватного інтересу, позаяк у такому разі можна констатувати наявність службових взаємовідносин між керівником УСБУ та працівниками УСБУ, стосовно яких здійснювалося досудове розслідування, що власне виключає наявність приватного інтересу як обов'язкової ознаки конфлікту інтересів. Адже згідно з дефініцією вказаного поняття у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» приватний інтерес є наявним у випадку будь-яких позаслужбових стосунків з фізичними чи юридичними особами [3].

Висновки. Отже, у правових позиціях ВС у межах адміністративної юрисдикції містяться важливі аспекти, що стосуються поняття та ознак конфлікту інтересів, що є важливими також під час з'ясування того, чи має місце вказане протиправне явище під час виконання посадових повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та притягнення її до адміністративної відповідальності за ст. 172-7 КУпАП.

Основні правові позиції щодо розуміння поняття конфлікту інтересів зводяться до такого:

1) обмеження спільної роботи близьких осіб є одним з видів конфлікту інтересів, оскільки породжує виникнення приватного інтересу в особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що є основним елементом понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів». Конфлікт інтересів є більш широким поняттям, що включає в себе, у тому числі, обмеження відносин прямого підпорядкування, проте ним не обмежується;

2) близькими особами (ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції»), якщо відносини між ними не мають характеру сімейних, визнаються лише ті особи, у відносинах яких має місце сукупність таких умов: спільне проживання; пов'язаність спільним побутом; наявність взаємних прав та обов'язків. Установлення лише факту спільного проживання особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та особи, яка йому прямо підпорядкована, ще не означає, що вони є близькими, а тому наявність між ними відносин прямого підпорядкування не означає виникнення конфлікту інтересів (потенційного або реального);

3) встановлення ознак потенційного або реального конфлікту інтересів може виникнути у ситуації, коли близька особа особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не працює у його підпорядкуванні, проте здійснює свою діяльність у сфері, на яку поширюється юрисдикція органу, в якому працює ця особа;

4) видання особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, наказу про притягнення викривача до дисциплінарної відповідальності, вважається прийняттям рішення в умовах реального конфлікту інтересів;

5) поняття «приватний інтерес» характеризується такими ознаками: а) перелік стосунків у визначенні поняття «приватний інтерес» не є вичерпним, у ньому окреслено лише їх найбільш типові форми, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу; б) для встановлення наявності / відсутності приватного інтересу слід брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу; в) для виникнення приватного інтересу визначальною є спроможність відповідних відносин (незалежно від того, чи існували вони у минулому або існують тепер) спричинити виникнення приватного інтересу; г) приватний інтерес може мати своїм наслідком як позитивний вплив (особа має прагнення віддячити тощо) на ситуацію, так і негативний (завдати клопоту тощо);

б) поняття «потенційний конфлікт інтересів» характеризується такими ознаками: а) цей конфлікт завжди існуватиме, якщо в особи у сфері її повноважень є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішення, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; б) при потенційному конфлікті інтересів, так само як і при реальному конфлікті інтересів, існує суперечність між приватним інтересом і службовими (представницькими) повноваженнями. Проте при потенційному конфлікті інтересів така суперечність може вплинути на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення діяннн лише в майбутньому за настання певних обставин.

Перелік використаних джерел

1. Конфлікт інтересів: НАЗК назвало топ-порушення посадовців за місяць. URL: <https://cutt.ly/FszHasa> (дата звернення: 01.11.2021).
2. Рівні умови для всіх декларантів: НАЗК закликає депутатів не використовувати депутатські звернення для роз'яснення про заповнення е-декларацій. URL: <https://cutt.ly/rszFySk> (дата звернення: 01.11.2021).
3. Кібенко О., Уркевич В. Підходи Великої Палати Верховного Суду до визначення юрисдикційності спорів. URL: <https://cutt.ly/WRCCBw4> (дата звернення: 01.11.2021).
4. Шумило М. Юрисдикція суду щодо спорів у сфері праці: практика Великої Палати Верховного Суду. URL: <https://cutt.ly/BRCC1ip> (дата звернення: 01.11.2021).
5. Постанова Верховного Суду від 20 травня 2020 року у справі № 160/5162/19 (адміністративне провадження № К/9901/9245/20). URL: <https://cutt.ly/IRVR3fd> (дата звернення: 01.11.2021).
6. Діденко І. В. Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: дис. ... канд. юрид. наук. Київ: Науково-дослідний інститут публічного права, 2018. 232 с.
7. Постанова Верховного Суду від 1 жовтня 2019 року у справі № 826/1596/17 (адміністративне провадження № К/9901/11525/19). URL: <https://cutt.ly/FRVY4II> (дата звернення: 01.11.2021).
8. Постанова Верховного Суду від 6 березня 2019 року у справі № 812/1676/15 (адміністративні провадження №№ К/9901/21617/18, К/9901/21619/18). URL: <https://cutt.ly/IRVIodK> (дата звернення: 01.11.2021).
9. Постанова Верховного Суду від 18 грудня 2019 року у справі № 821/1553/17 (адміністративне провадження № К/9901/49617/18). URL: <https://cutt.ly/ARVPqMt> (дата звернення: 01.11.2021).
10. Гладун О. З., Годуєва К. І. Засоби врегулювання конфлікту інтересів у діяльності прокурорів. Науковий часопис Національної академії прокуратури України. 2017. № 2. С. 26–34. URL: <https://cutt.ly/oRVPTwl> (дата звернення: 01.11.2021).
11. Постанова Верховного Суду від 21 січня 2020 року у справі № 826/6677/16 (адміністративне провадження № К/9901/31299/19). URL: <https://cutt.ly/8RVATrB> (дата звернення: 01.11.2021).
12. Постанова Верховного Суду від 8 липня 2020 року у справі № 803/849/16 (адміністративне провадження № К/9901/11680/18). URL: <https://cutt.ly/zRVADXW> (дата звернення: 01.11.2021).
13. Постанова Верховного Суду від 18 квітня 2019 року у справі № 812/2/16 (адміністративне провадження № К/9901/8759/18). URL: <https://cutt.ly/ARVAVCW> (дата звернення: 01.11.2021).

14. Постанова Верховного Суду від 15 серпня 2019 року у справі № 815/2074/18 (адміністративне провадження № К/9901/10664/19; К/9901/10699/19). URL: <https://cutt.ly/QRVDxkE> (дата звернення: 01.11.2021).

15. Постанова Верховного Суду від 27 травня 2021 року у справі № 1640/2331/18 (адміністративне провадження № К/9901/29043/19). URL: <https://cutt.ly/FRVJJED> (дата звернення: 01.11.2021).

References

1. *Konflikt interesiv: NAZK nazvalo top-porushchennia posadovtsiv za misiats [Conflict of interest: NAPC named top violations of officials for the month]*. URL: <https://cutt.ly/FszHasa> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

2. *Rivni umovy dlia vsikh deklarantiv: NAZK zaklykaie deputativ ne vykorystovuvaty deputatski zvernennia dlia roziasnennia pro zapovnennia e-deklaratsii [Equal conditions for all declarants: NAPC urges deputies not to use deputies' appeals to clarify the completion of e-declarations]*. URL: <https://cutt.ly/rszFySk> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

3. *Kibenko O., Urkevych V. Pidkhody Velykoi Palaty Verkhovnoho Sudu do vyznachennia yurysdyktsiinosti sporiv [Approaches of the Grand Chamber of the Supreme Court to determine the jurisdiction of disputes]*. URL: <https://cutt.ly/WRCCBw4> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

4. *Shumylo M. Yurysdyktsiia sudu shchodo sporiv u sferi pratsi: praktyka Velykoi palaty Verkhovnoho Sudu [Court jurisdiction over disputes in the field of labor: the practice of the Grand Chamber of the Supreme Court]*. URL: <https://cutt.ly/BRCC1ip> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

5. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 20 travnia 2020 roku u spravi № 160/5162/19 (administratyvne provadzhennia № K/9901/9245/20)*. URL: <https://cutt.ly/IRVR3fd> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

6. *Didenko I. V. (2018) Administratyvna vidpovidalnist za porushennia vymoh shchodo zapobihannia ta vrehuliuvannia konfliktu interesiv [Administrative liability for violation of the requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest]: (PhD Thesis), Kyiv: Naukovo-doslidnyi instytut publichnoho prava 232*. [ukr.]

7. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 1 zhovtnia 2019 roku u spravi № 826/1596/17 (administratyvne provadzhennia № K/9901/11525/19)*. URL: <https://cutt.ly/FRVY4II> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

8. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 6 bereznia 2019 roku u spravi administratyvni provadzhennia №№ K/9901/21617/18, K/9901/21619/18)*. URL: <https://cutt.ly/URVIWU2> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

9. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 18 hrudnia 2019 roku u spravi № 821/1553/17 (administratyvne provadzhennia № K/9901/49617/18)*. URL: <https://cutt.ly/ARVPqMt> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

10. Hladun O. Z., Hoduieva K. I. (2017) *Zasoby vrehuliuvannia konfliktu interesiv u diialnosti prokuroriv [Means of settlement of conflict of interests in the activities of prosecutors]*. *Naukovyi chasopys Natsionalnoi akademii prokuratury Ukrainy*. 2017. vol 2. pp. 26–34. URL: <https://cutt.ly/oRVPTwl> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

11. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 21 sichnia 2020 roku u spravi № 826/6677/16 (administratyvne provadzhennia № K/9901/31299/19)*. URL: <https://cutt.ly/8RVATtB> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

12. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 8 lypnia 2020 roku u spravi № 803/849/16 (administratyvne provadzhennia № K/9901/11680/18)*. URL: <https://cutt.ly/zRVADXW> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

13. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 18 kvitnia 2019 roku u spravi № 812/2/16 (administratyvne provadzhennia № K/9901/8759/18)*. URL: <https://cutt.ly/ARVAVCW> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

14. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 15 serpnia 2019 roku u spravi № 815/2074/18 (administratyvne provadzhennia № K/9901/10664/19; K/9901/10699/19)*. URL: <https://cutt.ly/QRVDxkE> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

15. *Postanova Verkhovnoho Sudu [The of Supreme Court] vid 27 travnia 2021 roku u spravi № 1640/2331/18 (administratyvne provadzhennia № K/9901/29043/19)*. URL: <https://cutt.ly/FRVJJEd> (accessed: 01.11.2021). [ukr.]

Зоя ЗАГИНЕЙ-ЗАБОЛОТЕНКО, Павло ДЕМ'ЯК. Поняття «конфлікт інтересів» у правових позиціях Верховного Суду.

Стаття присвячена проблемі розуміння ознак поняття «конфлікт інтересів» у правових позиціях Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду. У них визначаються ознаки приватного інтересу, видів конфлікту інтересів, встановлення кола близьких осіб, які перебувають у підпорядкуванні особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що може мати наслідком виникнення конфлікту інтересів. Ці правові позиції можуть бути використанні під час притягнення винуватих осіб до адміністративної відповідальності за КУпАП.

Ключові слова: конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, приватний інтерес, близькі особи, юрисдикція.

Zoe ZAHYNEI-ZABOLOTENKO, Paul DEMIAK. The concept of «conflict of interest» in the legal positions of Supreme Court.

The article is sanctified to the problem of understanding the concept «conflict of interest» and its characteristics in the legal positions of Administrative Court of Cassation as a part of Supreme Court of Ukraine.

It is deduced that such that such legal positions touch the correct definition of characteristics of private interest, potential and real conflict of interest, finding out people who are subordinated to a person who is authorized to perform state or local self-government functions, and it can causes potential or real conflict of interest.

In particular, in legal positions of Supreme Court explain that restricting the joint work of close people is a type of conflict of interest, because it causes a private interest from a person who is authorized to perform the functions of state or local self-government.

It is important to note that close people are people who live together, have common life, mutual rights and duties.

Setting only of living together of a person who is authorized to perform the functions of state or local self-government and a subordinated person does not mean that they are close people. So, relations of subordination do not mean that the conflict of interest is real in this situation.

A potential or a real conflict of interest arises in a situation where a close person of a person who is authorized to perform the functions of state or local self-government does not work under his authority, but carries out person's activities in the area of jurisdiction of the body in which this person works.

Legal and social (private) relations which determine the emergence of property or non-property interest are important in determining the existence of private interest.

Private interest can have the consequence both positive influence (a person has aspiration to thank and others like that) on a situation and negative (to inflict troubles and others like that). These legal positions can be used in bringing the guilty persons to administrative responsibility under the Code of Administrative Offenses.

Key words: conflict of interest, potential conflict of interest, real conflict of interest, private interest, relatives, jurisdiction.