

## 2. Конфлікт інтересів та його складові

### 2.1. Основні складові конфлікту інтересів



### 2.2. Приватний інтерес

Приватним інтересом може вважатися будь-який як майновий, так і немайновий інтерес.



Закон допускає необмежене коло обставин та ситуацій, що можуть свідчити про наявність приватного інтересу чи зумовлювати його виникнення за певних умов.

Приблизний перелік позаслужбових стосунків із фізичними чи юридичними особами, що можуть зумовлювати виникнення приватного інтересу:



сімейні стосунки



особисті стосунки



дружні стосунки



стосунки, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях

**Зверніть увагу.** При вирішенні питання щодо наявності приватного інтересу у сфері службових повноважень як складової конфлікту інтересів слід у кожному випадку враховувати конкретні обставини, відносини та зв'язки особи, обсяг її службових/представницьких повноважень під час прийняття того чи іншого рішення.

### 2.2.1. Типові обставини та ситуації, що свідчать про наявність приватного інтересу чи зумовлюють його виникнення

**Сімейні та родинні стосунки.** Бажання піклуватися про членів сім'ї, родичів є природним для кожної людини, тому відносини з такими особами є передумовою виникнення приватного інтересу. Тож у випадку спільної роботи з членами сім'ї та родичами слід звертати увагу на наявність, характер та зміст службових чи представницьких повноважень, що можуть бути реалізовані стосовно таких осіб.

**Реалізація службових/представницьких повноважень стосовно себе.** До таких ситуацій можна віднести прийняття (або участь у прийнятті) рішень особою щодо себе самої, які стосуються оплати праці, відведення земельних ділянок, використання права на депутатське звернення чи депутатський запит у власних інтересах.

**Отримання подарунка.** В ситуації, коли особа безпосередньо (або її близька особа) отримала подарунок і надалі має прийняти рішення (вчинити дію) щодо

дарувальника, наявний приватний інтерес. Такий інтерес зумовлений бажанням віддячити за подарунок.

**Сумісництво, поєднання статусу депутата з іншою діяльністю.** Депутат місцевої ради є одночасно керівником комунального підприємства. Водночас як депутат місцевої ради він бере участь у розгляді питання щодо його діяльності на посаді керівника підприємства (щодо оплати його праці, звіту про результати діяльності тощо).

**Засновник/керівник підприємства.** Приватний інтерес буде існувати у разі наявності службового чи представницького повноваження стосовно підприємства, установи, організації, в якій особа є засновником та/або керівником.

**Договірні відносини.** Для прикладу, приватний інтерес існує у податкового інспектора, який повинен провести контрольні заходи щодо юридичної особи, яка орендує у нього земельну ділянку. Або у керівника, який користується житлом (на умовах договору оренди чи з інших підстав) свого підлеглого. Сутність приватного інтересу полягає у небажанні зашкодити вигідним для особи договірним відносинам.

**Службові стосунки.** Приватний інтерес може виникати через конфлікт керівника з підлеглою особою або негативне сприйняття дій підлеглої особи керівником. Часто такого роду приватний інтерес зумовлюють дії викривачів корупції.

**Службова діяльність.** Приватний інтерес буде наявний у особи, службову діяльність якої будуть оцінювати в рамках службового розслідування, що координується та контролюється такою особою.

## 2.3. Службові повноваження та їх дискреційний характер

### Службові повноваження та їх дискреційний характер



службові/представницькі  
повноваження



вплив (можливість впливу) приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій під час реалізації таких повноважень

Де можуть визначатися службові/представницькі повноваження:

- закони, інші нормативно-правові акти (наприклад, положення про орган, установу, організацію);
- трудові договори (контракти);
- статuti підприємств;
- положення про структурні підрозділи органів, установ, організацій;
- посадові інструкції;
- організаційно-розпорядчі документи (наприклад, у разі створення комісії чи робочої групи, повноваження можуть визначатися положенням про відповідну комісію/робочу групу, що затверджується внутрішнім організаційно-розпорядчим документом);
- доручення керівників;
- регламенти.

**Важливо.** Приватний інтерес може впливати на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій *лише під час реалізації службових/представницьких повноважень, що є дискреційними*. На практиці виникають труднощі з визначенням того, які повноваження є дискреційними (що таке дискреційні повноваження) та чому саме дискреційні повноваження призводять до виникнення конфлікту інтересів.

Дискреція – можливість діяти на власний розсуд, *обираючи з декількох різних* варіантів дій, рішень.

### 2.3.1. Визначення дискреційних повноважень

Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2, прийняті Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді: дискреційні повноваження — це повноваження, які адміністративний орган, приймаючи рішення, може здійснювати з певною свободою розсуду, тобто коли такий орган може обирати з кількох юридично допустимих рішень те, яке він вважає найкращим за таких обставин.

Методологія проведення антикорупційної експертизи, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2017 № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи»:

дискреційні повноваження – це сукупність прав та обов’язків органів державної влади та місцевого самоврядування, осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених нормативно-правовим актом, проектом нормативно-правового акта.

Ознаки дискреційних повноважень, які, зокрема:

- дають змогу на власний розсуд оцінювати певний юридичний факт, а також обирати одну з декількох можливих форм реагування на нього;
- надають можливість на власний розсуд обирати міру публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;
- дають змогу особі обрати форму реалізації своїх повноважень;
- наділяють особу правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення.

Науковий висновок щодо меж дискреційного повноваження суб’єкта владних повноважень та судового контролю за його реалізацією, підготовлений 01.03.2018 за дорученням Голови Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду:

дискреційне повноваження може полягати у виборі діяти чи бездіяти, а якщо діяти – у виборі варіанта рішення чи дії серед варіантів, що прямо чи опосередковано закріплені в законі. Важливою ознакою такого вибору є те, що він здійснюється без необхідності узгодження варіанта вибору із будь-ким.

### 2.3.2. Приклади наявності/відсутності дискреційних повноважень

**Приклад.** У підпорядкуванні директора державного підприємства «Державний заклад культури» (посадова особа юридичної особи публічного права) працює його дружина. Статутом підприємства передбачено, що його директор визначає умови оплати праці працівників та застосовує заходи матеріального заохочення, накладає на працівників стягнення.

У цій ситуації у директора підприємства наявний приватний інтерес (зумовлений спільною роботою з членом сім'ї) у сфері виконання службових повноважень, який може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень або на вчинення/невчинення дій під час виконання ним повноважень стосовно своєї дружини.

### **Ситуація 1. Визначення умов оплати праці працівників та застосування заходів матеріального заохочення, накладення стягнень на працівників**

Статутом підприємства передбачено, що його директор визначає умови оплати праці працівників та застосовує заходи матеріального заохочення, накладає на працівників стягнення. Положенням про преміювання, що діє на підприємстві, передбачено, що:

- директор на власний розсуд вирішує питання щодо доцільності матеріального заохочення (преміювання) працівників;
- директор своїм наказом визначає конкретний розмір премії для працівника залежно від його особистого внеску в діяльність підприємства.

Наявний приватний інтерес у цьому випадку не дає змоги директору підприємства об'єктивно оцінити роботу своєї дружини, тому реалізація наведеного повноваження стосовно неї здійснюватиметься в умовах реального конфлікту інтересів. *Дискреційні повноваження наявні.*

### **Ситуація 2. Надбавка до посадового окладу у зв'язку з присвоєнням дружині звання Заслуженої артистки України**

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 30.08.2002 № 1298 «Про оплату праці працівників на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій окремих галузей бюджетної сфери», а також наказу Міністерства культури України від 18.10.2005 № 745 «Про впорядкування умов оплати праці працівників культури на основі Єдиної тарифної сітки» працівникам, яким присвоєно почесне звання «Заслужений працівник України», встановлюється надбавка в розмірі 20 відсотків окладу.

Нормативно-правові акти виключають можливість діяти на власний розсуд (встановити або не встановити надбавку, визначити той чи інший розмір надбавки), передбачають чіткі умови, за наявності яких встановлюється надбавка

до посадового окладу (особа має відповідне звання), а також фіксований розмір такої надбавки – 20 відсотків від окладу.

Отже, при підписанні та поданні на затвердження штатного розпису із встановленням дружині надбавки до посадового окладу у зв'язку з присвоєнням звання Заслуженої артистки України у директора державного підприємства відсутні дискреційні повноваження, тому приватний інтерес директора підприємства не може впливати на його об'єктивність при вчиненні зазначеної дії. *Дискреційні повноваження відсутні.*

### 2.3.3. Приклад відсутності службових повноважень

Конфлікт інтересів не виникає у випадку вчинення дій або прийняття рішень поза межами наданих службових/представницьких повноважень.

1) Прокурору доручено розглядати скаргу на свої ж дії, в якій, у тому числі, заявлено клопотання щодо заміни прокурора у кримінальному провадженні. У такій ситуації у прокурора буде наявний приватний інтерес, який полягає у небажанні настання негативних наслідків – визнання неправомірними його дій та/або рішень та можливе притягнення до відповідальності.

Відповідно до ч. 1 ст. 306 КПК скарги на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора розглядаються слідчим суддею місцевого суду, а в кримінальних провадженнях щодо кримінальних правопорушень, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, – слідчим суддею Вищого антикорупційного суду згідно з правилами судового розгляду, передбаченими ст.ст. 318-380 КПК, з урахуванням положень глави 26 КПК.

Згідно з вимогами ст. 37 КПК призначення та заміна прокурора у кримінальному провадженні здійснюються керівником відповідного органу прокуратури. Прокурор здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні з його початку до завершення та лише у виняткових випадках повноваження прокурора можуть бути покладені керівником органу прокуратури на іншого прокурора цього органу прокуратури через неефективне здійснення прокурором нагляду за дотриманням законів під час проведення досудового розслідування.

Тобто розгляд скарги на дії прокурора є компетенцією слідчого судді, заміна прокурора у кримінальному провадженні є компетенцією керівника відповідного органу прокуратури. Таким чином, прокурор не має законних повноважень щодо

розгляду скарги на свої дії та заміни себе на іншого прокурора у кримінальному провадженні. У цьому випадку відсутні службові повноваження як обов'язкова складова конфлікту інтересів.

Однак розгляд прокурором такої скарги може свідчити про вчинення інших незаконних дій, за вчинення яких передбачена відповідальність.

2) Начальник відділу державної реєстрації речових прав на нерухоме майно провів державну реєстрацію змін до відомостей про юридичну особу, що містяться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а саме зареєстрував зміни у складі учасників товариства з обмеженою відповідальністю. Такі зміни стосувалися включення до складу учасників товариства близької особи начальника відділу.

Відповідно до Положення про відділ державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та посадової інструкції начальник відділу здійснює повноваження лише щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, внесення змін до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Зазначене свідчить про відсутність повноважень у начальника відділу (як обов'язкової складової конфлікту інтересів) приймати рішення та вчиняти дії щодо державної реєстрації змін до відомостей про юридичну особу (змін у складі учасників товариства з обмеженою відповідальністю) та внесення відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, а також може свідчити про перевищення своїх службових повноважень.

## **2.4. Суперечність між приватним інтересом та повноваженнями**

Суперечність полягає в тому, що, з одного боку, в особи наявний приватний інтерес (майновий або немайновий), а з іншого, особа, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, має виконувати свої службові обов'язки в інтересах держави, територіальної громади, виключаючи можливість будь-якого впливу приватного інтересу.

Таким чином, особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, приймаючи те чи інше рішення (вчиняючи ту чи іншу дію) по суті стоїть перед вибором задоволення публічного інтересу (на користь держави,



територіальної громади) або приватного інтересу (власних інтересів, інтересів близьких осіб).

**Зверніть увагу.** Тому навіть за умови, що особа, маючи приватний інтерес, приймає об'єктивні та неупереджені рішення, вона вчиняє дії в умовах реального конфлікту інтересів.



#### **потенційний конфлікт інтересів**

є приватний інтерес і є можливість реалізувати службові/представницькі повноваження



#### **реальний конфлікт інтересів**

є приватний інтерес і службові/представницькі повноваження реалізовані (мають бути реалізовані) особою, у зв'язку з чим виникає суперечність

Так, при потенційному конфлікті інтересів у особи наявний приватний інтерес у сфері, в якій вона виконує свої службові/представницькі повноваження. Така ситуація надалі впливатиме на об'єктивність особи під час реалізації повноважень. При реальному конфлікті інтересів особа реалізує (повинна реалізувати) свої повноваження у сфері, де наявний приватний інтерес. Це викликає суперечність між повноваженнями і приватним інтересом, яка впливає на об'єктивність вчинення дій чи прийняття рішень.

### **2.5.1. Приклад різниці між потенційним та реальним конфліктом інтересів**

**Опис ситуації.** Керівник державного підприємства, відповідно до статуту державного підприємства та укладеного з ним контракту, наділений широким колом службових повноважень, що реалізуються стосовно всіх працівників підприємства. Зокрема, має право застосовувати заходи заохочення, у тому числі встановлення їм премій та визначення їх розміру.

На підприємстві працює близька особа керівника – його донька. За таких обставин у сфері реалізації службових повноважень керівника підприємства існує

приватний інтерес, що за певних обставин може впливати на об'єктивність прийняття рішень, вчинення дій у межах реалізації повноважень, зокрема щодо преміювання. *Така ситуація є потенційним конфліктом інтересів.*

Надалі виникатиме ситуація, коли відповідне повноваження щодо преміювання працівників потребуватиме реалізації. Наприклад, до керівника на підпис надходить проект наказу про преміювання працівників за відповідний місяць і керівник має прийняти рішення щодо встановлення премії та визначення її конкретного розміру, в тому числі й для близької особи. Таке рішення буде прийняте ним шляхом підписання відповідного наказу.

У такому випадку в момент надходження керівнику підприємства проекту наказу на підпис виникає необхідність прийняття рішення, що свідчить про *виникнення суперечності між приватним інтересом і повноваженнями, тобто про реальний конфлікт інтересів.*

Підписання наказу про преміювання, у тому числі близької особи, буде свідчити про прийняття рішення в умовах реального конфлікту інтересів.

**Важливо!!! Неповідомлення про потенційний та реальний конфлікт інтересів, вчинення дій/прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів тягнуть за собою відповідальність, підстави та види якої викладено в розділі «Відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та обмежень щодо запобігання корупції».**