

## JURISPRUDENȚĂ COMENTATĂ ȘI PROBLEME DE PRACTICĂ JUDICIARĂ

CZU: 342.9(477)

[https://doi.org/10.52277/1857-2405.2021.4\(59\).08](https://doi.org/10.52277/1857-2405.2021.4(59).08)

### ПРИЗНАКИ ПОНЯТИЯ «КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ» В СУДЕБНОЙ ПРАКТИКЕ УКРАИНЫ



**Зоя ЗАГИНЕЙ-ЗАБОЛОТЕНКО,**  
доктор юридических наук, доцент,  
начальник отдела Верховного Суда Украины  
<https://orcid.org/0000-0002-8679-124X>



**Павел ДЕМЬЯК,**  
аспирант Волынского национального  
университета имени Леси Украинки  
<https://orcid.org/0000-0002-0659-5805>

#### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблеме понимания признаков понятия «конфликт интересов» в правовых позициях Кассационного административного суда в составе Верховного Суда. Выявлено, что такие правовые позиции касаются правильного определения признаков частного интереса, потенциального и реального конфликта интересов, установления круга близких лиц, находящихся в подчинении лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, что может привести к возникновению конфликта интересов (потенциального или реального). Указанные правовые позиции могут быть использованы при привлечении виновных лиц к административной ответственности за КУоАП.

**Ключевые слова:** конфликт интересов, потенциальный конфликт интересов, реальный конфликт интересов, частный интерес, близкие лица, юрисдикция.

#### SEMNE ALE CONCEPTULUI „CONFLICT DE INTERESE” ÎN PRACTICA JUDICIARĂ A UCRAINEI

##### SUMAR

Acest articol se referă la problema înțelegerii conceptului „conflict de interese” și a caracteristicilor acestuia în pozițiile juridice ale Curții Administrative de Casație, ca parte a Curții Supreme a Ucrainei. Din articol putem înțelege că aceste poziții juridice ating definiția corectă a caracteristicilor de interes privat, conflict de interese potențial și real, descoperirea persoanelor care sunt subordonate unei persoane care este autorizată să îndeplinească funcții de autogovernare de stat sau locală și poate provoca conflicte de interese potențiale sau reale.

Sunt poziții juridice care pot fi folosite în tragerea la răspundere administrativă a persoanelor vinovate în temeiul Codului contravențiilor administrative.

**Cuvinte-cheie:** conflict de interese, conflict de interese potențial, conflict de interese real, interes privat, persoane apropiate, jurisdicție.

#### SIGNS OF THE CONCEPT OF „CONFLICT OF INTEREST” IN THE JUDICIAL PRACTICE OF UKRAINE

##### SUMMARY

This article is about 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. From the article we can understand that these 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. 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.



В действующем Законе Украины «О предотвращении коррупции» определяются такие базовые понятия, как «потенциальный конфликт интересов», «реальный конфликт интересов», «частный интерес». Тем не менее, на сегодня в судебной практике постоянно возникают вопросы относительно понимания существенных признаков указанных понятий. Ситуация осложняется еще и тем, что Верховный Суд в порядке кассационного пересмотра не рассматривает дела об административных правонарушениях. Применение и толкование норм Кодекса Украины об административных правонарушениях (КоАП), фактически, замыкается на апелляционной инстанции, что и порождает трудности, поскольку единство судебной практики в таком случае не обеспечивается. Впрочем, в практике Кассационного административного суда в составе Верховного Суда (далее – КАС) имеют место случаи рассмотрения вопросов о понятии конфликта интересов (потенциального и реального), его элементов сквозь призму решения вопросов, относящихся к его юрисдикции, что и будет предметом рассмотрения в нашей статье.

Научная основа исследования проблемы конфликта интересов в правовых позициях КАС в Украине заложена такими учеными, как А.З. Гладун, К.И. Годуева, И.В. Диденко, Р.Л. Максимович, Н.И. Хавронюк и другими. Однако в их научных работах соответствующая проблема комплексно не рассматривалась, поэтому требует самостоятельного исследования.

И.В. Диденко рассматривает такие основные составляющие, дающие основание говорить о наличии конфликта интересов: исполнение лицом определенных служебных полномочий; возможное появление частного немущественного или имущественного интереса (потенциальный конфликт); возникновение противоречия между исполнением служебных полномочий и обязанностей и наличием частного интереса; возникновение конфликта интересов приводит к необъективности и предвзятости принятия решений и влияет на совершение или несвершение тех или иных действий в свою пользу или в пользу третьих лиц. Как отмечает эта исследовательница, для установления наличия факта принятия решения, совершения или несвершения действия в условиях реального конфликта интересов и разграничения реального и потенциального конфликта интересов, для квалификации решения как принятого в условиях реального конфликта интересов необходимо установить наличие таких юридических фактов, как:

- 1) наличие у правонарушителя частного интереса, который должен быть четко сформулирован (артикулирован) и определен;
- 2) наличие противоречия между частным интересом и служебными или представительными полномочиями с указанием того, в чем именно это противоречие находит свое проявление или влияние на принятие решения;
- 3) наличие полномочий на принятие решения;
- 4) наличие реального влияния противоречия между частным и служебным или представительным интересом на объективность или беспристрастность решения».

Кроме того, по мнению И.В. Диденко, реальный конфликт поглощает потенциальный, находясь во взаимосвязи целого и части. Поскольку потенциальный конфликт – это наличие у личности частного интереса, реальный – это противоречие между имеющимся частным интересом и исполнением государственно-властных функций. Фактически, потенциальный конфликт является предпосылкой для возникновения реальной при наличии благоприятной среды [2, с. 44, 77, 78].

В постановлении от 06.03.2019 по делу № 812/1676/15 КАС сформулировал важную правовую позицию, согласно которой близкими лицами в контексте антикоррупционного ограничения, предусмотренного ст. 27 Закона Украины «О предотвращении коррупции», если отношения между ними не носят характера семейных, признаются только те лица, в отношениях которых имеет место совокупность следующих условий: совместное проживание; связанность общим бытом; наличие взаимных прав и обязанностей. Установление только факта совместного проживания лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, и лица, которое ему прямо подчинено, еще не означает, что они близки, поэтому наличие между ними отношений прямого подчинения не означает возникновения конфликта интересов (потенциального или реального) [3].

В постановлении КАС от 18.12.2019 по делу № 821/1553/17 оценивался факт наличия конфликта интересов у лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, и пасынка, который был ему прямо подчинен. КАС констатировал, что в рассматриваемой ситуации конфликт интересов отсутствует, поскольку лицо, уполномо-

ченное на выполнение функций государства или местного самоуправления, не состоит в браке с матерью пасынка, не является ее мужем. Кроме того, отчим и пасынок не проживают одной семьей. Поэтому КАС в решении констатировал, что для совершеннолетнего пасынка отчим не является близким лицом в понимании Закона Украины «О предотвращении коррупции». Следовательно, в приведенной ситуации реальный конфликт интересов отсутствует [1].

Вопрос об установлении признаков потенциального или реального конфликта интересов может возникнуть в ситуации, когда близкий человек лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, не работает в его подчинении, однако, осуществляет свою деятельность в сфере, на которую распространяется юрисдикция органа, в котором работает это лицо. Соответствующие дела рассматривались КАС, по результатам чего были приняты постановления от 21.01.2020 по делу № 826/6677/16 и от 08.07.2020 по делу № 803/849/16.

В первом случае обжаловалось прекращение государственной службы заместителя начальника налоговой службы в связи с наличием в его действиях потенциального или реального конфликта интересов. Оценивался такой публично-правовой спор, предметом которого была оценка действий лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, в период, когда оно, исполняющее обязанности начальника налоговой службы, имело возможность влиять на начисление и уплату женой, зарегистрированной как физическое лицо-предприниматель и находилась на налоговом учете подчинении этой налоговой службы, налогов и других обязательных платежей, определение и уплату сумм налоговых и денежных обязательств, а также применения штрафных санкций и других видов ответственности. КАС оценил соответствующую ситуацию как не содержащую признаков потенциального или реального конфликта интересов, мотивировав свое решение тем, что начальник налоговой службы, обязанности которого временно выполнял функционер, не имеет формальных полномочий для воздействия на работников подчиненных налоговой службы, а использование неформальных полномочий, в том числе через руководителей налоговой службы, не подпадает под понятие потенциального или реального конфликта интересов. КАС отметил, что для констатации факта наличия потенциального конфликта интересов

целесообразно устанавливать время исполнения полномочий лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, в течение которого возможно возникновение конфликта интересов. Незначительный период выполнения обязанностей начальника налоговой службы может свидетельствовать об отсутствии соответствующего конфликта интересов [4].

Во втором деле оценивалась ситуация на наличие признаков потенциального конфликта интересов при исполнении полномочий должностного лица таможенного органа – государственного инспектора управления борьбы с контрабандой и таможенными правонарушениями № 1 поста «Волынь-центральный» Волынской таможни, возникший в связи с осуществлением внешнеэкономической деятельности через таможенный пост «Ягодин» (таможенный пост «Волынь-центральный») Волынской таможни его женой, которая была учредителем двух ООО и осуществляла внешнеэкономическую деятельность. КАС, в данном случае, констатировал наличие потенциального конфликта интересов. КАС не принял во внимание доказательства, подтверждающие, что на период осуществления женой своей деятельности через указанный таможенный пост, на котором работал ее муж, не подписывала никаких документов, которые подавались ООО для таможенного оформления товаров, а также, что ее муж в период осуществления женой такой деятельности, не имел полномочий по таможенному оформлению товаров. КАС отметил, что первое доказательство не свидетельствует о том, что супруга не принимала участия в хозяйственной деятельности ООО, а отсутствие полномочий по таможенному оформлению товаров не препятствовало выполнению лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, должностных обязанностей и таможенного контроля [5].

По нашему мнению, указанное решение КАС достаточно дискуссионно, поскольку с учетом полномочий лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, усматривается, что у него должна существовать объективная возможность влияния частных интересов на объективность или беспристрастность принятия решений или на совершение или несвершение ими действий при исполнении служебных полномочий. Соответствующее заключение сделано в постановлении КАС от 18.04.2019 по делу №812/2/16 [5].



Еще одна важная правовая позиция КАС касается того, возникает ли конфликт интересов в случае принятия решения лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, о дисциплинарном взыскании в отношении обличителя, сообщившего специально уполномоченным субъектам в сфере противодействия коррупции в порядке, установленном законом, о фактах нарушения таким лицом и другими должностными лицами Закона Украины «О предотвращении коррупции». КАС сформулировал следующую правовую позицию: частный интерес у лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, в таком случае возникает с момента уведомления лицом специально уполномоченного субъекта в сфере противодействия коррупции о совершении соответствующими должностными лицами коррупционного правонарушения. Собственно, в таком случае у лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, возникает противоречие между его частными интересами в отношении обличителя и служебными полномочиями, что может повлиять на объективность или беспристрастность принятия ими решений, или на совершение или несвершение действий при выполнении полномочий. Поэтому, КАС пришел к выводу, что издание лицом, уполномоченным на выполнение функций государства или местного самоуправления, приказа о привлечении обличителя к дисциплинарной ответственности считается принятием решения в условиях реального конфликта интересов [6].

В постановлении КАС от 20.05.2020 по делу №160/5162/19 предметом судебного разбирательства был конкурс на замещение вакантной должности, соответствующее решение, которым утверждались его результаты. Согласно результатам этого конкурса, его победителем стал лицо\_2. Однако, как было установлено, два члена конкурсной комиссии представляли частный интерес: один из них в течение длительного периода был непосредственным руководителем лица\_2. Его и еще одного члена конкурсной комиссии рекомендовало предприятие, временно исполняющим обязанности директор которого был победитель конкурса.

КАС, разрешая этот публично-правовой конфликт, сделал важные правовые выводы, касающиеся понимания частного интереса: а) перечень отношений в определении понятия «частный интерес» не является исчерпывающим, в нем очерчены только наиболее типичные формы отношений, которые могут обу-

славливать наличие имущественного или неимущественного интереса; б) для установления наличия/отсутствия частного интереса следует принимать во внимание весь спектр своих не только правовых (юридических), но и социальных (частных) отношений, обуславливающих возникновение имущественного или неимущественного интереса; в) для возникновения частного интереса определяющая способность соответствующих отношений (независимо от того, существовали ли они в прошлом или существуют сейчас) вызвать возникновение частного интереса; г) частный интерес может иметь своим следствием как положительное влияние (лицо имеет стремление отблагодарить и т.д.) на ситуацию, так и отрицательное (принести хлопоты и т.п.) [7].

Таким образом, следует **сделать определенные выводы**. Следовательно, в правовых позициях КАС в пределах административной юрисдикции содержатся важные аспекты, касающиеся понятия и признаков конфликта интересов, которые важны также при выяснении того, имеет ли место указанное противоправное явление при исполнении должностных полномочий лицами, уполномоченными на выполнение функций государства или местного самоуправления и привлечения его к административной ответственности по ст. 172-7 КУоАП.

Основные правовые позиции по пониманию понятия конфликта интересов сводятся к следующему:

- 1) ограничение совместной работы близких лиц является одним из видов конфликта интересов, поскольку порождает возникновение частного интереса у лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, являющегося основным элементом понятий «потенциальный конфликт интересов» и «реальный конфликт интересов». Конфликт интересов является более широким понятием, включающим в себя, в том числе, ограничение отношений прямого подчинения, однако им не ограничивается;
- 2) близкими лицами (ст. 27 Закона Украины «О предотвращении коррупции»), если отношения между ними не носят характер семейных, признаются только те лица, в отношениях которых имеет место совокупность следующих условий: совместное проживание; связанность общим бытом; наличие взаимных прав и обязанностей. Установление только факта совместного проживания лица, уполномоченного на выполнение

функций государства или местного самоуправления, и лица, которое ему прямо подчинено, еще не означает, что они близки, поэтому наличие между ними отношений прямого подчинения не означает возникновения конфликта интересов (потенциального или реального);

- 3) установление признаков потенциального или реального конфликта интересов может возникнуть в ситуации, когда близкое лицо лица, уполномоченного на выполнение функций государства или местного самоуправления, не работает в его подчинении, однако осуществляет свою деятельность в сфере, на которую распространяется юрисдикция органа, в котором работает это лицо;
- 4) издание лицом, уполномоченным во исполнение функций государства или местного самоуправления, приказа о привлечении обличителя к дисциплинарной ответственности, считается принятием решения в условиях реального конфликта интересов;
- 5) понятие «частный интерес» характеризуется следующими признаками: а) перечень отношений в определении понятия «частный интерес» не исчерпывающий, в нем очерчены только их наиболее типичные формы, которые могут обуславливать наличие имущественного или неимущественного интереса; б) для установления наличия/отсутствия частного интереса следует принимать во внимание весь спектр своих не только правовых (юридических), но и социальных (частных) отношений, обуславливающих возникновение имущественного или неимущественного интереса; в) для возникновения частного интереса определяющая способность соответствующих отношений (независимо от того существовали ли они в прошлом или существуют сейчас) вызвать возникновение частного интереса; г) частный интерес может иметь своим следствием как положительное влияние (лицо имеет стремление отблагодарить и т.п.) на ситуацию, так и отрицательное (принести хлопоты и т.п.);
- 6) понятие «потенциальный конфликт интересов» характеризуется следующими

признаками: а) этот конфликт всегда будет существовать, если у лица в сфере его полномочий есть частный интерес, способный повлиять на объективность или беспристрастность решения, или на совершение или несвершение действий при выполнении указанных полномочий; б) при потенциальном конфликте интересов, равно как и при реальном конфликте интересов, существует противоречие между частным интересом и служебными (представительскими) полномочиями. Однако, при потенциальном конфликте интересов такое противоречие может повлиять на объективность принятия решения или совершение действия только в будущем при наступлении определенных обстоятельств.

#### Список использованных источников:

1. Гладун А. З., Годуева К. И. Средства урегулирования конфликта интересов в деятельности прокуроров. В: *Научный часопис Национальной академии прокуратуры Украины*, 2017, № 2, с.26-34. <https://cutt.ly/oRVPTwl> (дата обращения 01.12.2021).
2. Діденко І. В. *Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо попередження і врегулювання конфлікту інтересів*: дисс. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 232 с.
3. Постановление Верховного Суда от 18 декабря 2019 года по делу № 821/1553/17 (административное производство № К/9901/49617/18). <https://cutt.ly/ARVPqMt> (дата обращения 01.12.2021).
4. Постановление Верховного Суда от 8 июля 2020 года по делу № 803/849/16 (административное производство № К/9901/11680/18). <https://cutt.ly/zRVADxW> (дата обращения 01.12.2021).
5. Постановление Верховного Суда от 18 апреля 2019 года по делу № 812/2/16 (административное производство № К/9901/8759/18). <https://cutt.ly/ARVAVCW> (дата обращения 01.12.2021).
6. Постановление Верховного Суда от 15 августа 2019 года по делу № 815/2074/18 (административное производство № К/9901/10664/19; К/9901/10699/19). <https://cutt.ly/QRVDxkE> (дата обращения 01.12.2021).
7. Постановление Верховного Суда от 20 мая 2020 года у справі № 160/5162/19 (административное производство № К/9901/9245/20). <https://cutt.ly/IRVR3fd> (дата обращения 01.12.2021).

