

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

УДК 346.1

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2023.3/20>

ШЛЯХИ ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ПІД ЧАС ВИПЛАТИ ПРЕМІЙ ВИБОРНИМ ПОСАДОВИМ ОСОБАМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Губанов О.О.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

У статті обґрунтовано, що положення законодавства України, що визначають порядок встановлення та виплати премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей практики їх застосування та відповідного прогресивного зарубіжного досвіду потребують вдосконалення шляхом: 1) відсторонення виборних посадових осіб місцевого самоврядування від прийняття рішень про встановлення та виплату їм премій, у тому числі за підсумками розгляду цього питання ієрархічно залежними від них структурними підрозділами органів місцевого самоврядування, адже у протилежному випадку матиме місце реальний конфлікт інтересів під час прийняття цих рішень через необмежені дискреційні повноваження відповідних виборних посадових осіб щодо визначення доцільності її виплати та її розміру; 2) запровадження на загальнодержавному рівні модельних правил преміювання виборних посадових осіб місцевого самоврядування та рамкових інституційних моделей організації та здійснення преміювання виборних посадових осіб місцевого самоврядування, які, зокрема, мають визначати уповноважений структурний підрозділ місцевих рад та порядок формування його персонального складу, які б забезпечили справедливість преміювання; 3) встановлення того, що оприлюднюватись на офіційному веб-сайті відповідної ради має не лише рішення про встановлення премій, інших грошових виплат виборним посадовим особам, а й рішення про їх виплату цим особам; 4) законодавчого визначення того, що обґрунтовуватись має конкретний розмір виплачених виборним посадовим особам місцевого самоврядування премій з прив'язкою до об'єктивних показників, що виражають їх видатні заслуги у службовій діяльності та масштаб особистого внеску в загальний результат роботи системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: запобігання корупції, запобігання та регулювання конфлікту інтересів, конфлікт інтересів, служба в органах місцевого самоврядування, оплата праці виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Забезпечення справедливого рівня винагороди виборних посадових осіб місцевого самоврядування, включаючи закріплення спеціальних стимулюючих виплат за досягнення особливо високих показників ефективності реалізації ними владних повноважень у сфері соціально-економічного розвитку територіальних громад, управління комунальною власністю та за іншими напрямками діяльності органів місцевого самоврядування, є фактором, який вирішальною мірою позначається на інституційній та функціональній спроможності системи

місцевого самоврядування. Зокрема, це підвищує привабливість служби в органах місцевого самоврядування на посадах із найбільшим обсягом та ступенем складності завдань та рівнем нервово-емоційного навантаження, а також позитивно позначається на стійкості виборних посадових осіб місцевого самоврядування до підкупу з боку приватного сектора економіки та інших найбільш тяжких корупційних правопорушень. Разом з тим, недостатньо повне та виважене регулювання матеріально-правових та процедурних аспектів оплати праці виборних посадових осіб місцевого самоврядування, особливо її частини, яка є змінною, та надання цим посадовим особам дискреції

щодо встановлення та призначення стимулюючих виплат самим собі та на користь найближчого оточення може породжувати конфлікт інтересів та так само сприяти корупційним зловживанням й неефективному використанню коштів бюджетів місцевого самоврядування. Практика вирішення українськими виборними посадовими особами місцевого самоврядування питань про встановлення та виплати премій на свою користь та численні медійні скандали й правозастосовні заходи з боку антикорупційних органів показують, що потребує значного покращення стан правового регулювання питань запобігання конфлікту інтересів під час встановлення та виплати премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування, навіть з урахуванням нещодавно прийнятого Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 2 травня 2023 р. № 3077-IX (набирає чинності через шість місяців з дня його опублікування, але не раніше ніж через 6 місяців з дня припинення або скасування воєнного стану в Україні).

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Теоретична основа дослідження цих питань має охоплювати, зокрема, праці О. Р. Ковалишина [1] та В. М. Шамрасвої [2], у яких аналізується зарубіжний досвід правового регулювання ключових аспектів запобігання корупції у контексті оплати праці публічних службовців. Разом з тим, стан опрацювання цих питань на цей момент є далеким від достатнього, що актуалізує подальші дослідження у цьому напрямку.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цієї статті є визначення шляхів запобігання конфлікту інтересів під час встановлення та виплати премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розпочинаючи дослідження, ознайомимось з положеннями законодавства України про службу в органах місцевого самоврядування, які визначають порядок преміювання виборних посадових осіб місцевого самоврядування.

Так, за змістом ч. 7 ст. 86 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» виборним посадовим особам встановлюється місячна або квартална премія за фактично відпрацьований час відповідно до особистого внеску в загальний результат роботи органу місцевого самоврядування. Премії виборним посадовим особам встановлюються у порядку, визначеному

сільською, селищною, міською, районною у місті (у разі створення), районною, обласною радою (ч. 8 ст. 86 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Преміювання сільських, селищних і міських голів, голів районних у містах, районних, обласних рад, заступників голів районних у містах, районних, обласних рад, надання матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань у розмірі середньомісячної заробітної плати здійснюються за рішенням відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті (у разі створення), районної, обласної ради (ч. 9 ст. 86 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»). Рішення про встановлення премій, інших грошових виплат виборним посадовим особам з їх обґрунтуванням оприлюднюються на офіційному веб-сайті відповідної ради не пізніше 10 календарних днів з дня прийняття відповідного рішення (ч. 10 ст. 86 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») [3].

Для порівняння, службовцям місцевого самоврядування премія встановлюється за результатами щорічного оцінювання службової діяльності за умови, що вони отримали відмінну оцінку за результатами оцінювання їх службової діяльності, в однакових відсотках до розміру посадового окладу без урахування фактично відпрацьованого часу в межах фонду преміювання такого органу місцевого самоврядування. Розмір такої премії не може перевищувати розмір посадового окладу відповідного службовця місцевого самоврядування (ч. 3 ст. 49 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування») [3].

Таким чином, приписи законодавства про службу в органах місцевого самоврядування, що стосуються встановлення та здійснення виплат премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування, уповноважують місцеві ради на прийняття рішень з цього питання, покладаючи на них обов'язок наступного оприлюднення рішень про встановлення премій виборним посадовим особам з їх обґрунтуванням. Водночас, може викликати непорозуміння у практичній діяльності органів місцевого самоврядування те, що закон передбачає прийняття місцевими радами рішень як про преміювання виборних посадових осіб, так й про встановлення премій виборним посадовим особам. Також, видається недостатнім ступінь деталізації законодавчих положень про обґрунтування преміальних виплат виборним посадовим особам місцевого самоврядування, оскільки не визначається, чи обґрунтовуватись має конкретний розмір

виплачених цим особам премій з прив'язкою до об'єктивних показників, що виражають їх видатні заслуги у службовій діяльності та масштаб особистого внеску в загальний результат роботи системи місцевого самоврядування. Відкритим залишається й питання про запровадження на загальнодержавному рівні модельних правил преміювання виборних посадових осіб місцевого самоврядування та рамкових інституційних моделей організації та здійснення преміювання виборних посадових осіб місцевого самоврядування, які, зокрема, мають визначати уповноважений структурний підрозділ місцевих рад та порядок формування його персонального складу, які б забезпечили справедливість преміювання.

Через ці та деякі інші недоліки законодавчого та локального регулювання матеріально-правових та процедурних аспектів встановлення та виплати премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування, під час вирішення цих питань відповідними виборними посадовими особами місцевого самоврядування у них нерідко виникає конфлікт інтересів.

У цьому контексті, насамперед, зауважимо, що відповідно до визначення, викладеного у положеннях ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Ці особи, серед іншого, зобов'язані повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство з питань запобігання корупції чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно (п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції»). Зокрема, правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, депутатів місцевих рад визначаються законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів (ч. 1 ст. 35-1 Закону України «Про запобігання корупції») [4]. Закон України

«Про місцеве самоврядування в Україні», до якого відсилає положення антикорупційного законодавства, встановлює, що сільський, селищний, міський голова, секретар, депутат сільської, селищної, міської ради, голова, заступник голови, депутат районної, обласної, районної у місті ради публічно повідомляє про конфлікт інтересів, який виник під час участі у засіданні ради, іншого колегіального органу (комісії, комітету, колегії тощо), відповідному колегіальному органу та не бере участі у розгляді, підготовці та прийнятті рішень відповідним колегіальним органом (ч. 1 ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [5].

Однак, всупереч вищевикладеним правилам публічне повідомлення виборними посадовими особами місцевого самоврядування про конфлікт інтересів навколо їх рішень про пряме або опосередковане прямо залежними від них структурними підрозділами органів місцевого самоврядування встановлення та виплати премій на свою користь, так само як й повідомлення Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) про це. Як зауважили його працівники, більшість адміністративних протоколів, які НАЗК складало до війни з конфлікту інтересів стосувалися премій та надбавок, які посадовці призначали самі собі. Конфлікт інтересів під час призначення собі стимулюючих виплат або при внесенні пропозиції (подання) щодо такого призначення виникає тоді, коли в посадовця є дискреційні повноваження. Наприклад, він може обрати більше чи менше призначити собі виплат або ж взагалі призначити чи ні [6].

Натомість, якщо в нормативно-правових актах передбачена процедура погодження стимулюючих виплат керівнику із суб'єктом призначення/керівником вищого рівня, то преміювання самого себе не буде порушенням закону. У такому випадку рішення про встановлення стимулюючих виплат приймається одним зі способів:

1) погодження рішення про встановлення стимулюючих виплат керівнику отримується за зверненням інших осіб;

2) перед прийняттям керівником рішення про встановлення собі стимулюючих виплат він подає відповідні пропозиції на погодження іншій особі (суб'єкту призначення/керівникові вищого рівня) [6].

Однак, як показує аналіз практики судового правозастосування у справах про відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, вони нерідко не дотримуються цих рекомендацій, не допускаючи до прийняття рішень про їх преміювання неза-

лежних та компетентних посередників з достатніми повноваженнями для впливу на це рішення та, замість того, прямо чи опосередковано замикаючи на собі контроль над процесом прийняття цього рішення.

Зокрема, це підтверджується справою міського голови Тернополя, який за відомостями НАЗК з 2021 та протягом 2022 року преміював себе в максимальному розмірі (до 250% від посадового окладу) та надавав собі допомогу на оздоровлення, матеріальну допомогу для вирішення соціально-побутових питань також у максимальних гранично допустимих обсягах [7]. Обґрунтовуючи безпідставність твердження про прийняття цих рішень в умовах реального конфлікту інтересів, міський голова вказав на те, що: 1) підставою для преміальних виплат було рішення Тернопільської міської ради від 4 грудня 2010 р. № 6/1/17 «Оплата праці міського голови»; 2) розмір преміювання мерів визначає комісія з визначення розміру преміювання міського голови, яка створена виконавчим комітетом ради; 3) на етапі підписання розпоряджень про виплату премій працівникам відсутні дискреційні повноваження не тільки щодо встановлення розміру премії, але й щодо самої технічної функції підписання цього документу. Із цими доводами погодився Тернопільський міськрайонний суд Тернопільської області, зазначивши, що підписуючи ці розпорядження, міський голова виконав номінальний обов'язок щодо підписання документів для розпорядження коштами, призначення яких на момент підписання вже було визначено радою у рішенні Тернопільської міської ради від 4 грудня 2010 р. № 6/1/17 «Оплата праці міського голови», у відповідному рішенні Тернопільської міської ради про затвердження бюджету Тернопільської міської територіальної громади, рішенні комісії з визначення розміру преміювання міського голови у відповідному періоді (Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 18 квітня 2023 р. у справі № 607/6094/23) [8]. Разом з тим, оскільки комісія з визначення розміру преміювання міського голови створена виконавчим комітетом ради, тобто складається винятково з підлеглих осіб тернопільського міського голови, а рішення міської ради, яке встановлює премії цій виборній посадовій особі місцевого самоврядування, встановлює лише рамкові положення про можливість її преміювання, залишаючи вирішення цього питання на його розсуд, очевидним є те, що за обставин цієї справи розпорядження про виплату премій міському голові в умовах реального конфлікту інтересів, адже він має необме-

жені дискреційні повноваження щодо визначення доцільності її виплати та її розміру. Жодного їх обґрунтування не наводилось у відповідних розпорядженнях, жоден достатньою мірою незалежний та неупереджений орган не залучався до процесу їх прийняття та жодних можливостей у громадськості висловити її думку з цього питання не було.

Водночас, як показує зарубіжний досвід зарубіжний досвід правового регулювання питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів під час вирішення питання про виплату премій публічним службовцям, найбільш розвинені держави дотримуються більш прогресивних підходів до забезпечення справедливості та нейтральності їх преміювання.

Зокрема, звернувшись до аналітичних джерел, присвячених положенням нормативно-правових актів, які встановлюють порядок преміювання виборних посадових осіб американських муніципалітетів, зазначимо, що законодавство штату Вашингтон передбачає необхідність створення комісії із заробітної плати для встановлення заробітної плати виборних посадових осіб, таким чином віддаляючи їх від процесу прийняття рішень щодо оплати їх праці. Більше того, після того як комісія з питань заробітної плати встановлює рівень заробітної плати (або змінює рівень) для виборних посадових осіб, вони все ще можуть бути переглянуті на референдумі, якщо юрисдикція прийняла повноваження референдуму. Якщо протягом 30 днів не буде ініційовано референдум, нові зарплати можуть набути чинності негайно [9].

На доповнення до того, привертає увагу й правило, яке було широко поширеним у багатьох американських муніципальних юрисдикціях штату Джорджія на початку 21 століття правило за яким, будь-яка пропозиція щодо підвищення винагороди виборним посадовим особам місцевого самоврядування публікувалась у газеті. Повідомлення про намір збільшити компенсації цим посадовим особам мало публікуватись в офіційній газеті загального розповсюдження відповідного муніципалітету, принаймні один раз на тиждень протягом 3 тижнів, що безпосередньо передують тижню, протягом якого уповноважений орган приймає рішення про підвищення винагороди [10].

Європейський досвід упорядкування процедури преміальних виплат виборним посадовим особам місцевого самоврядування також відображає заходи, спрямовані на запобігання конфлікту інтересів під час прийняття відповідних рішень.

Зокрема, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи зауважив, що рівень винагороди

виборних посадових осіб місцевого самоврядування зазвичай має встановлюватись в межах національних рамок, щоб уникнути розбіжностей між органами влади в межах однієї країни. Водночас, якщо рішення щодо надбавок приймаються на місцевому рівні, їх має визначати комісія, повністю незалежна від місцевої влади, з урахуванням відповідних контрольних показників. Рішення комісії мають бути остаточними [11]. Більше того, у більшості європейських держав усі виплати окремим виборним посадовим особам місцевого самоврядування (як надбавки, так і витрати) оприлюднюються через зростаючий інтерес громадськості та засобів масової інформації до ретельного вивчення виплат, які фінансуються з місцевих бюджетів [12].

Також, у цьому контексті згадується розкрите у наукових працях О. Р. Ковалишина правило «say on pay», в основі якого лежить участь акціонерів щодо затвердження винагороди для менеджменту компаній та необхідність затвердження ними на загальних зборах звіту щодо винагороди менеджменту товариства, який має містити: загальну суму винагороди, співвідношення фіксованої та змінної частини винагороди менеджменту, показники зростання чи зменшення винагороди по роках, обґрунтування, як саме вплине на показники діяльності компанії винагородження менеджменту компанії [1, с. 178].

Висновки з дослідження. Положення законодавства України, що визначають порядок встановлення та виплати премій виборним посадовим особам місцевого самоврядування, з урахуванням особливостей

практики їх застосування та відповідного прогресивного зарубіжного досвіду потребують вдосконалення шляхом: 1) відсторонення виборних посадових осіб місцевого самоврядування від прийняття рішень про встановлення та виплату їм премій, у тому числі за підсумками розгляду цього питання ієрархічно залежними від них структурними підрозділами органів місцевого самоврядування, адже у протилежному випадку матиме місце реальний конфлікт інтересів під час прийняття цих рішень через необмежені дискреційні повноваження відповідних виборних посадових осіб щодо визначення доцільності її виплати та її розміру; 2) запровадження на загальнодержавному рівні модельних правил преміювання виборних посадових осіб місцевого самоврядування та рамкових інституційних моделей організації та здійснення преміювання виборних посадових осіб місцевого самоврядування, які, зокрема, мають визначати уповноважений структурний підрозділ місцевих рад та порядок формування його персонального складу, які б забезпечили справедливість преміювання; 3) встановлення того, що оприлюднюватись на офіційному веб-сайті відповідної ради має не лише рішення про встановлення премій, інших грошових виплат виборним посадовим особам, а й рішення про їх виплату цим особам; 4) законодавчого визначення того, що обґрунтовуватись має конкретний розмір виплачених виборним посадовим особам місцевого самоврядування премій з прив'язкою до об'єктивних показників, що виражають їх видатні заслуги у службовій діяльності та масштаб особистого внеску в загальний результат роботи системи місцевого самоврядування.

Список літератури:

1. Ковалишин О. Р. Запозичення правила «say on pay» в корпоративному праві України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. № 59. С. 177–180. DOI: 10.32782/2307-3322.59-1.37.
2. Шамраєва В. М. Забезпечення норм службової етики у структурах державної влади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. №1 (35). С. 384–392. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/apdy_2009_1_50.pdf.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 2 травня 2023 року № 3077-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3077-20#Text>.
4. Про запобігання корупції : Закону України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. Дата оновлення: 3 серпня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18/conv#n1709>.
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. Дата оновлення: 3 серпня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/conv#n1145>.
6. Роз'яснення Національного агентства з питань запобігання корупції щодо наявності/відсутності конфлікту інтересів під час реалізації повноважень з окремих питань оплати праці від 13 червня 2022 року № 11. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/Rozyasnennya-11-vid-13.06.2022-shhodo-konfliktu-interesiv-1.pdf>.
7. Національне агентство з питань запобігання корупції. Тернопільський мер впродовж війни випишував собі максимальні премії. НАЗК уже склало протокол. 2023. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/ternopilskyj-mer-vprodovzh-vijny-vypysuvav-sobi-maksymalni-premiyi-nazk-uzhe-sklalo-protokol/>

8. Постанова Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 18 квітня 2023 року у справі № 607/6094/23 про притягнення до адміністративної відповідальності. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/110294843>

9. Municipal Research and Services Center. Salaries for Elected Officials. 2022. URL: <https://mrsc.org/stay-informed/mrsc-insight/march-2022/salaries-for-elected-officials>.

10. Summer E. Compensation: Increasing Municipal Elected Official Pay. 2001. URL: <https://www.gacities.com/Resources/Reference-Articles/Compensation-Increasing-Municipal-Elected-Officia.aspx?feed=93d3a9e3-258c-4a31-8540-e69641995743>.

11. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Conditions of office of elected representatives (CG/2015(29)15FINAL). 2015. URL: <https://rm.coe.int/168071a951>.

12. Resolution of the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 316 (2010) Rights and duties of local and regional representatives: the risks of corruption. URL: <https://rm.coe.int/rights-and-duties-of-local-and-regional-elected-representatives-the-ri/1680718f96>.

Hubanov O.O. PAYMENT OF MONETARY BONUSES TO ELECTED OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: PREVENTING CONFLICT OF INTEREST

The author substantiates that the statutory provisions of the Ukrainian law, which determine the procedure for setting and paying monetary bonuses to elected officials of local self-government, taking into account the peculiarities of the practice of their implementation and relevant progressive foreign experience, need to be improved through: 1) removing elected officials of local self-government from decision-making process regarding setting and paying monetary bonuses to them, regardless of whether these decisions are made as outcomes of consideration of these matters issue by hierarchically dependent structural subdivisions of local self-government bodies, because otherwise there would inevitably be a real conflict of interests when making these decisions due to the unlimited discretionary powers of the respective elected officials to determine the expediency of payment and size of monetary bonuses; 2) introduction at the national level of model rules for awarding elected officials of local self-government and framework institutional models for this process, which, in particular, should determine the authorized structural unit of local councils and the procedure for forming its personnel, which would ensure fairness awarding; 3) establishing that not only decisions on setting bonuses and other monetary payments to elected officials, but also decisions on their payment to these persons should be published on the official website of the relevant council; 4) determination that the specific amount of bonuses paid to elected officials of local self-government must be substantiated with reference to solid indicators that confirm their outstanding merits in and the scale of personal contribution to the overall result of the local self-government system.

Key words: *conflict of interests, corruption prevention, monetary bonuses of elected officials of local self-government, prevention and settlement of conflict of interests, service in local self-government bodies.*