

УДК 35.08:316.485.6

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.03.2.10>

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: НАЦІОНАЛЬНИЙ ТА ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Голуб А.С.,*студентка факультету прокуратури
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого***Ковтун М.С.,***кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

Голуб А.С., Ковтун М.С. Конфлікт інтересів у публічній службі: національний та зарубіжний досвід правового регулювання.

У статті розглянуто законодавче визначення поняття конфлікту інтересів, розмежування його видів та практичне значення такого диференціювання. Досліджено процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, які є невід'ємною частиною державної антикорупційної політики. Детально описано обов'язки публічних службовців щодо додержання антикорупційного законодавства стосовно конфлікту інтересів. Розглядаються та систематизуються різні способи врегулювання, передбачені законодавством, що поділяються на зовнішні та внутрішні. Висвітлюються особливості врегулювання для членів колегіальних органів та окремих категорій публічних осіб, передбачені спеціальними законами та підзаконними актами. Досліджується система антикорупційного законодавства. Також висвітлюються питання відповідальності за порушення законодавства у сфері конфлікту інтересів.

Окрему увагу у статті присвячено міжнародному досвіду. Проводиться порівняльний аналіз підходів до визначення та регулювання конфлікту інтересів у міжнародному праві та законодавстві інших країн. Досліджується місця закріплення норм про конфлікт інтересів у національних правових системах різних країн та перераховуються міжнародні інструменти розв'язання ситуацій конфлікту інтересів. Підкреслюється універсальне значення розкриття конфлікту інтересів як першого кроку до його врегулювання.

У статті наводиться критичний аналіз існуючого законодавчого визначення конфлікту інтересів, наукові погляди на основні ознаки, що характеризують конфлікт інтересів.

Автори доходять висновку, що дослідження міжнародного досвіду дозволяє знайти оптимальну модель регулювання конфлікту інтересів для нашої держави. Акцентується увага, що удосконалення антикорупційного законодавства, зокрема щодо регулювання конфлікту інтересів, є важливим в контексті плану вступу України до Європейського Союзу та має бути відображено у дорожній карті трансформації, що визначають ключові орієнтири державної політики у сферах верховенства права, реформи державного управління та функціонування демократичних інституцій.

Ключові слова. Конфлікт інтересів, публічна служба, запобігання корупції, врегулювання конфлікту інтересів.

Holub A.S., Kovtun M.S. Conflict of interest in public service: national and foreign experience of legal regulation.

The article examines the legislative definition of the concept of conflict of interest, the distinction between its types and the practical significance of such differentiation. The author examines the procedures for preventing and resolving conflicts of interest, which are an integral part of the state anti-corruption policy. The author describes in detail the obligations of public servants to comply with anti-corruption legislation on conflicts of interest. Various methods of settlement provided for by the law, which are divided into external and internal, are considered and systematised. The author highlights the peculiarities of settlement for members of collegial bodies and certain categories of public officials provided for by special laws and bylaws. The system of anti-corruption legislation is studied. The article also highlights the issues of liability for violation of legislation on conflict of interest.

Special attention is paid to international experience. A comparative analysis of approaches to the definition and regulation of conflicts of interest in international law and legislation of other countries is carried out. The author examines the places where the conflict of interest rules are enshrined in the national legal systems of different countries and lists international instruments for resolving conflict of

interest situations. The article emphasises the universal importance of disclosure of a conflict of interest as the first step towards its resolution.

The article provides a critical analysis of the existing legislative definition of a conflict of interest and scientific views on the main features that characterise a conflict of interest.

The authors come to the conclusion that the study of international experience allows us to find the optimal model of conflict of interest regulation for our country. The authors emphasise that improvement of anti-corruption legislation, in particular, in relation to the regulation of conflicts of interest, is important in the context of Ukraine's accession to the European Union and should be reflected in the roadmap of transformations that define the key guidelines of the state policy in the areas of the rule of law, public administration reform and functioning of democratic institutions.

Key words. conflict of interest, public service, prevention of corruption, resolution of conflict of interest.

Постановка проблеми. Питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців є однією з найбільш гострих проблем сучасного публічного адміністрування та його законодавчого регламентування. Наша держава не є виключенням. Корупція в сучасній Україні визнана однією з проблем, яка несе в себе загрозу національній безпеці [1, с. 3]. За індексом сприйняття корупції у всесвітньому рейтингу СРІ за 2024 рік Україна посіла 105 місце серед 180 країн [2].

Важливо зазначити, що конфлікт інтересів, сам по собі, не є корупційним діянням. Проте, якщо конфлікт між приватним інтересом (будь-якого характеру) та публічними обов'язками посадової особи вчасно не вирішено належним чином, результатом може стати корупційне правопорушення або правопорушення, пов'язане з корупцією. Наявність конфлікту інтересів не обов'язково призводить до фактів корупції, однак істотно підвищує ризик вчинення корупційних діянь та є, фактично, їх передумовою.

Тож, **метою** цього дослідження є здійснення наукового аналізу чинного законодавства, що регламентує питання врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців як в Україні, так і закордоном, вивчення практики його застосування, а також вивчення моделей врегулювання конфлікту інтересів зарубіжних країн та на міжнародному рівні.

Стан опрацювання проблематики. Дослідженню проблематики запобігання корупції у публічній службі присвячена низка досліджень вітчизняних вчених-правознавців, які у тому числі й приділяли увагу питанням врегулювання конфлікту інтересів публічних службовців: Д. Гудков, М. Ковтун, А. Сергієнко, В. Спасенко, О. Токар-Остапенко, С. Федчишин, М. Хавронюк та інші. Варто вказати, що важливу роль у формуванні бази знань для забезпечення однакового застосування законодавчих положень та відображення сучасної й актуальної правозастосовної практики відіграє Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Однак, дослідженню міжнародного досвіду врегулювання конфлікту інтересів не приділялося достатньої уваги. Проте, безперечно, це є важливим для подальшого вироблення пропозицій щодо удосконалення національного антикорупційного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Закон України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 (далі – Закон) у ст. 1 надає визначення конфлікту інтересів, проте робить це шляхом розподілу поняття на реальний конфлікт інтересів та потенційний конфлікт інтересів. Так, потенційний конфлікт інтересів передбачає наявність у особи приватного інтересу (майнового чи немайнового) 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. У свою чергу, для встановлення реального конфлікту інтересів має бути присутня суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що, у свою чергу, буде впливати на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [3]. Отже, такий розподіл проведений на підставі критерію факту наявності такої суперечності у конкретний момент часу.

Із двох вищезазначених тлумачень понять можна зробити висновок, що конфлікт інтересів – потенційний чи реальний інтерес суб'єкта владних повноважень, який пов'язаний зі сферою його обов'язків й повноважень та може вплинути (або ж безпосередньо впливає) на об'єктивність прийняття ним рішень або вчинення інших дій на виконання покладених на нього обов'язків.

Отже, конфлікт інтересів існує у ситуації, коли присутні такі складові: 1) наявність в особи приватного інтересу; 2) наявність в особи службових повноважень, дискреція яких стосується питань, у яких в неї наявний приватний інтерес. Саме за наявності двох вищезазначених умов можна стверджувати, що приватний інтерес впливає на об'єктивність та неупередженість дій та рішень особи, а, отже, в такої особи є конфлікт інтересів.

Проте, законодавчо закріплене визначення нерідко піддається конструктивній критиці. Зокрема, зазначається, що вживання у визначенні реального конфлікту інтересів такої ознаки, як «суперечність», не сприяє ясності, допускаючи, що впливати на об'єктивність здійснення повноважень може не будь-який приватний інтерес, а лише той, що безпосередньо «суперечить» повноваженням. Насправді ж, основною небезпекою конфлікту інтересів є те, що приватний інтерес перешкоджає неупередженому виконанню повноважень, а не у тому, що можуть існувати приватні інтереси, які суперечать службовим повноваженням [4]. НАЗК звертає увагу на те, що навіть за умови, що особа, маючи приватний інтерес, приймає об'єктивні та неупереджені рішення, вона вчиняє дії в умовах реального конфлікту інтересів [5].

Науковці виокремлюють такі ознаки, що характеризують конфлікт інтересів як: 1) ризик не-об'єктивності посадової особи при здійсненні владних повноважень; 2) суперечність між особистими інтересами службовця та публічними інтересами; 3) здатність завдання шкоди інтересам громадськості [6, с. 84].

Українське законодавство деталізує процедуру та порядок врегулювання конфлікту інтересів публічних службовців. Таке врегулювання, у разі виникнення конфлікту інтересів, має ґрунтуватися на принципах верховенства права, законності, невідворотності відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, забезпечення відновлення порушених прав та законних інтересів, відшкодування збитків і шкоди, завданих порушенням, пов'язаним з корупцією.

Низка нормативно-правових актів вказують на обов'язок державних службовців запобігати у своїй діяльності конфлікту інтересів. Зокрема, відповідно до частини 2 розділу 3 Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, державний службовець та посадова особа місцевого самоврядування зобов'язані діяти доброчесно, а саме спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності [7].

Закон України «Про запобігання корупції», регламентуючи основні складові законодавчого механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, поетапно визначає обов'язки, які покладаються на публічних службовців у разі виникнення конфлікту інтересів, які полягають у (1) недопущенні виникнення конфлікту інтересів; (2) у разі виникнення або при загрозі виникнення – повідомити керівника або антикорупційні органи (підрозділи) про такі обставини; (3) не вчиняти жодних дій та не приймати рішень за наявності реального конфлікту інтересів; (4) вживати заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів (ч. 1 ст. 28 Закону). Безпосередній порядок врегулювання, що стосується певної конкретної ситуації, визначається керівником особи або НАЗК, на підставі відповідного повідомлення публічного службовця (ч. 3, 4 ст. 28 Закону).

Основними зовнішніми заходами урегулювання конфлікту інтересів (тобто такими, що застосовуються керівником та/або НАЗК), що передбачені українським законодавством є: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи (ст. 29 Закону).

Внутрішні заходи полягають у можливості особи самостійно вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів шляхом усунення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих цей факт документів керівникові.

Особливості врегулювання конфлікту інтересів членів колегіальних органах полягають в необхідності розроблення спеціальних правил, що урахуватимуть специфіку діяльності установи. Прикладом такого регулювання може бути вимога здійснення зовнішнього контролю над участю члена колегіального органу у разі загрози втрати правомочності органу внаслідок відсторонення. Таке правило, наприклад, передбачено у Статуті Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, який був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244 у редакції постанови від 21 серпня 2019 р. № 761.

Окремі правила, способи, інструкції та порядки повідомлення про конфлікт інтересів суб'єктів вжиття заходів щодо окремих категорій осіб, механізм врегулювання конфлікту інтересів, стягнення визначаються Законами України «Про судоустрій та статус суддів», «Про Вищу раду правосуддя», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також низкою підзаконних актів, наприклад Порядком вжиття заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів у Рахунковій палаті тощо.

Усі способи врегулювання конфлікту інтересів мають забезпечити своєчасність реагування на порушення законодавства та запобігти прийняттю рішень чи вчинення дій в умовах існування

конфлікту інтересів. Система заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є невід'ємною складовою державної антикорупційної політики.

Чинне законодавство передбачає й відповідальність за недотримання публічними службовцями вимог щодо запобігання конфлікту інтересів, що передбачено статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Так, передбачено відповідальність за такі діяння як: 1) неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; 2) вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів; 3) дії, передбачені частиною першою або другою, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення [8].

Науковці наголошують на необхідності передбачення відповідальності й за неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів, адже відсутність складу адміністративного правопорушення, що передбачав би таку ознаку унеможливорює практичну реалізацію механізму запобігання і врегулювання конфлікту інтересів [6, с. 87].

Чинне законодавство передбачає й низку заходів, що мають на меті стримати, й як наслідок, зменшити кількість протиправних проявів у цій сфері. Так, основними запобіжними заходами, що мають місце у системі антикорупційної політики є: 1) проведення спеціальних перевірок відомостей щодо осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави, перевірка їх на наявність конфлікту інтересів; 2) проведення правоосвітніх заходів та консультацій з питань попередження та врегулювання випадків можливого виникнення конфлікту інтересів; 3) контроль призначення кадрів на посади з високим корупційним ризиком, звуження їх дискреційних повноважень; 4) оновлення переліків посад і списків державних службовців у сферах, де існує високий ризик прояву корупції.

Важливо дослідити визначення поняття «конфлікт інтересів» у міжнародному праві та законодавстві зарубіжних країн.

У Настанові Організації з безпеки і співробітництва в Європі (далі – ОБСЄ) з вирішення конфлікту інтересів на державній службі конфлікт інтересів визначається як конфлікт між суспільно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи (посадової особи місцевого самоврядування), при якому її приватні інтереси (що впливають з положення посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків або функцій [9, с. 44-45]. Спираючись на таке тлумачення, суб'єкти міжнародного права розуміють конфлікт інтересів наближено до українського законодавчого визначення «потенційного конфлікту інтересів».

У законодавстві Сполучених Штатів Америки конфлікт інтересів обмежений ситуацією, в якій чиновник веде свої справи в спосіб, який конфліктує з його приватними економічними інтересами [10].

За даними Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), близько 28 країн-членів фіксують принципи та правила уникнення конфлікту інтересів у первинному законодавстві (актах вищої юридичної сили); 16 – у вторинному законодавстві (нормативно-правових актах, що не мають вищої юридичної сили); 15 – в кодексах поведінки, 13 – в інших юридичних документах; 12 – у неюридичних документах [11, с. 13]. Як правило, такі норми містяться в законах, що регулюють питання публічної служби або державного управління. Деякі країни винесли це питання у сферу конституційного регулювання. Водночас усе більше держав застосовують спеціальні законодавчі або підзаконні акти щодо регулювання конфлікту інтересів. Зокрема, йдеться про закони про конфлікт інтересів, закони про лобіювання, кодекси парламентської етики [11, с. 12].

Серед інструментів розв'язання ситуацій конфлікту інтересів ОЕСР виділяє такі: – відмова від подарунків, – обмеження або відмова від особистого інтересу, – складання повноважень, – передача повноважень, – підвищена прозорість прийняття рішень, – передача грошових інтересів у сліпі трасти [11, с. 13].

Одним з головних методів боротьби з негативними наслідками виникнення конфлікту інтересів є його розкриття. Розкриття конфлікту інтересів не вирішує сам конфлікт, однак надає необхідні відомості для визначення наступних заходів для усунення цього конфлікту. Такі кроки можуть варіюватися від усунення від діяльності до складання повноважень або, якщо виявлено акт корупції, кримінальних проваджень [12, с. 5].

У дослідженнях МВФ та Світового банку висловлюється думка, що проблему конфлікту інтересів під час адміністративного оскарження можна розв'язати шляхом усунення від розгляду скарг посадових осіб, які приймали оскаржуване рішення, будь-яким способом були залученими до його прийняття або безпосередньо координують діяльність органів, рішення яких оскаржуються [4]. Такі ж вимоги висуваються й в українському законодавстві. Зокрема, Закон України «Про адміністративну процедуру» у статтях 23 та 24 встановлює процедуру відводу посадової особи від вирішення спра-

ви у разі наявності підстав для сумнівів щодо її неупередженості [12]. Крім того, статтею 79 цього ж Закону передбачено можливість розгляду скарг спеціальною комісією, де окрім членів адміністративного органу присутні представники інститутів громадянського суспільства.

Висновки. В Україні антикорупційне законодавство, зокрема щодо регулювання конфлікту інтересів є достатньо регламентованим як на законодавчому рівні. Проте, різноманітні роз'яснення центральних органів виконавчої влади, акти тлумачення антикорупційного законодавства здебільшого не є нормативно-правовими актами. Це призводить до відсутності системного підходу до управління та запобігання різним проявам конфлікту інтересів. Дослідження міжнародного досвіду дозволяє знайти оптимальну модель регулювання конфлікту інтересів для нашої держави. Удосконалення антикорупційного законодавства, зокрема щодо регулювання конфлікту інтересів, є важливим в контексті плану вступу України до Європейського Союзу та має бути відображено у дорожній карті трансформацій, що визначають ключові орієнтири державної політики у сферах верховенства права, реформи державного управління та функціонування демократичних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Основні засади запобігання корупції / М.В. Романов; ГО «Харківська правозахисна група». Харків: ТОВ «Видавництво „Права людини“», 2017. 176 с.
2. Індекс сприйняття корупції 2024. URL: <https://cpi.ti-ukraine.org/> (дата звернення 21.04.2025).
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 177-VII: станом на 11 бер. 2025 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 11.03.2025).
4. Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 4 березня 2023 року № 220. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/220-2023-%D0%BF#Text>.
5. Конфлікт інтересів та його складові. 2.4. Суперечність між приватним інтересом та повноваженнями. URL: https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv/n2-konflikt-interesiv-ta-jogo-skladovi/#_ftnref1 (дата звернення 19.04.2025).
6. Гудков Д.В. Проблемні аспекти механізму врегулювання конфлікту інтересів у національному законодавстві. *Право та державне управління*. 2017. № 1 (26). С. 83–88.
7. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text>.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text> (дата звернення 21.04.2025).
9. Етика державних службовців і запобігання конфлікту інтересів: навч.- метод. матеріали / Т.Е. Василевська; уклад. О.М. Руденко. К.: НАДУ, 2013. 76 с.
10. Committee on ethics. House ethics manual. Washington: 2020, 446 p.
12. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#top> (дата звернення 08.05.2025).