

**Я. І. Маслова**, кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

## ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ЯК ЗАСІБ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

*Дослідження присвячено характеристиці сутнісних та процедурних аспектів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Встановлено, що конфлікт інтересів як інструмент запобігання корупції полягає у тому, що це не просто суперечність чи правова колізія між приватними та публічними інтересам, а спосіб протидії корупції. Доцільним є тлумачення конфлікту інтересів: 1) як діяльності уповноважених суб'єктів, що спрямована на виявлення можливих причин виникнення конфлікту інтересів, вчасне усунення цих причин та вирішення конфліктної ситуації у межах чинного законодавства України; 2) як окремого правового інституту адміністративного права, що являє собою сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання діяльності державних органів та інших юридичних осіб публічного права, пов'язаної із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції.*

*Акцентовано увагу на тому, що приватний інтерес буде відображати те, що має значення для конкретної особи. Якщо особа віднесена до категорії суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», у неї залишаються приватні інтереси, але вони не повинні забезпечуватись спеціальним статусом особи як суб'єкта, що виконує функції держави або місцевого самоврядування.*

*Визначено, що потенційний конфлікт інтересів відрізнятиметься від реального у тому випадку, коли існуючий у сфері службової діяльності приватний інтерес вступає у суперечність із службовими чи представницькими повноваженнями і це реально впливає, а не може вплинути на виконання ним службових обов'язків.*

*Зазначено, що співвідношення конфлікту інтересів незалежно від його виду (потенційний конфлікт інтересів чи реальний конфлікт інтересів) з корупцією, свідчить, що це різнопланові поняття. Їх взаємозв'язок полягає у тому, що наявність конфлікту інтересів є ризиком, що може призвести до корупції. Акцентовано увагу на тому, що залежно від виду конфлікту інтересів, різнитимуться заходи, що мають бути застосовані для виключення конфлікту інтересів з практичної діяльності. Нормативно встановлені способи врегулювання конфлікту інтересів є вичерпними, та застосовуються в порядку черговості.*

*Ключові слова: запобігання корупції, конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, приватний інтерес.*

### **Ya. I. Maslova. Prevention and settlement of conflict of interest as a means of corruption prevention**

*The research is devoted to the characterization of essential and procedural aspects of prevention and settlement of conflicts of interest. Conflict of interest as a tool to prevent corruption has been found to be not just a conflict or legal conflict between private and public interests, but a way to combat corruption. It is expedient to interpret the conflict of interests: 1) as the activities of authorized entities aimed at identifying possible causes of conflicts of interest, timely elimination of these causes and resolving the conflict situation within the current legislation of Ukraine; 2) as a separate legal institution of administrative law, which is a set of legal norms aimed at regulating the activities of state bodies and other legal entities under public law related to the prevention and settlement of conflicts of interest as a way to combat corruption.*

*Emphasis is placed on the fact that private interest will reflect what is important to a particular person. If a person belongs to the category of subjects covered by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption", he has private interests, but they should not be provided with a special status of a person as an entity performing the functions of state or local government.*

*It is determined that a potential conflict of interest will differ from the real one if the existing private interest in the field of official activity conflicts with official or representative powers and this actually affects, but cannot affect the performance of official duties.*

*It is noted that the ratio of conflict of interest, regardless of its type (potential conflict of interest or actual conflict of interest) with corruption, shows that these are diverse concepts. Their relationship is that a conflict of interest is a risk that can lead to corruption. Emphasis is placed on the fact that depending on the type of conflict of interest, there will be different measures to be taken to eliminate conflicts of interest from practice. Normatively established methods of resolving conflicts of interest are exhaustive and are applied in order of priority.*

*Key words: prevention of corruption, conflict of interest, potential conflict of interest, real conflict of interest, private interest.*

**Постановка проблеми.** У процесі реформування, національне законодавство України слідує європейським стандартам щодо запобігання корупції через впровадження новітніх для вітчизняної адміністративно-правової доктрини понять, одним із яких є конфлікт інтересів. Відповідно до ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН

проти корупції, кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів [1]. Додатком «Модельний кодекс поведінки державних службовців» до Рекомендації № R (2000) 10 Ради Європи зазначається, що державний службовець не по винен допускати, щоб його особисті інтереси були у конфлікті з його державною посадою. Уникнення таких конфліктів – реальних, потенційних або можливих – є його обов'язком (ст. 8) [2]. Положення міжнародних стандартів щодо запобігання конфлікту інтересів було імплементовано до Закону України «Про запобігання корупції» [3], та додатково диференційовано цей інститут через виділення реального та потенційного конфлікту інтересів. Будучи широко вживаною у практиці діяльності європейських органів публічної адміністрації, процедура застосування заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є взагалі невживаною у практиці більшості публічних службовців України. За таких умов, важливого значення набуває теоретичне осмислення сутнісних та процедурних характеристик запобігання та врегулювання конфлікту інтересів відповідно до положень чинного законодавства через пізнавальний пошук його значення для практики і науки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Встановлення змістовних ознак, що характеризують антикорупційний механізм та окремих його складових були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців, зокрема, таких як: Д.В. Гудков, О.Р. Дашковська, І.А. Дьомін, С.А. Задорожній, О.В. Клок, Т.О. Коломоєць, Д.Г. Михайленко, В.В. Нонік, Т.В. Хабарова, М.І. Хавронюк, О.П. Хамходера та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено антикорупційній діяльності, проблема детермінації запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є актуальною та потребує формування єдиного підходу, що обумовлює вибір теми дослідження.

Доктринальні погляди щодо визначення поняття «конфлікт інтересів» досить різноманітні, але близькі за значенням. До прикладу конфліктом інтересів у межах наукових розвідок визначатиметься:

ситуація, за якої особиста зацікавленість державного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень та функцій і за якої існує можливість виникнення протиріччя між особою зацікавленістю державного службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, держави, що може спричинити нанесення шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства [4];

колізія між державними інтересами в межах певної посади та приватними інтересами особи, яка займає дану посаду, що виникає внаслідок порушення основних принципів публічної служби, порушення обмежень та заборон, пов'язаних із публічною службою, недобросовісне виконання службових обов'язків посадовою особою, зокрема недотримання при їх виконанні прав і законних інтересів громадян, організацій, суспільства та держави, недодержання діючого законодавства, неякісне соціальне забезпечення публічних службовців [5];

спір між публічно-правовими обов'язками та приватними інтересами посадової особи, в якому службовець має свої особисті інтереси, що може негативно вплинути на виконання покладених на нього обов'язків та функцій [6] тощо.

Аналізуючи наведені визначення, приходимо висновку, що дослідники не розмежовують потенційний і реальний конфлікти інтересів, а тому вказані визначення є некоректними. По-перше, вони не конкретизують момент виникнення суперечності, що впливає на упередженість чи об'єктивність прийняття рішень. Тобто наявність приватного інтересу, який фактично не вплинув на об'єктивність прийняття державним службовцем рішення, не породжує суперечності приватного та публічного інтересу, яка лежить в основі досліджуваного інституту. По-друге, вказані визначення не вказують на можливі наслідки виникнення суперечності між приватним та публічним інтересами.

Сутність конфлікту інтересів в якості інструменту запобігання корупції полягає у тому, що це не просто суперечність чи правова колізія між приватними та публічними інтересам, а спосіб протидії корупції, тому його слід тлумачити: 1) як діяльність уповноважених суб'єктів, що спрямована на виявлення можливих причин виникнення конфлікту інтересів, вчасне усунення цих причин та вирішення конфліктної ситуації у межах чинного законодавства України; 2) як окремий правовий інститут адміністративного права, що являє собою сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання діяльності державних органів та інших юридичних осіб публічного права, пов'язаної із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції. Співвідношення конфлікту інтересів незалежно від його виду з корупцією, свідчить, що це різнопланові поняття. Їх взаємозв'язок полягає у тому, що наявність конфлікту інтересів є ризиком, що може призвести до корупції.

Основою для детермінацію конфлікту інтересів є виокремлення приватного та публічного інтересу. У Рішенні Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 зазначено, що «конфлікт інтересів притаманний не тільки правовим і неправовим інтересам, а й конгломерату власне законних, охоронюваних законом і правом інтересів. Йдеться про виключно легітимні, але конкуруючі інтереси покупця і продавця, боржника і кредитора, наймача і наймодавця, споживача і товаровиробника, прокурора і адвоката, слідчого і підозрюваного тощо. Певною конфліктністю характеризуються і охоронювані законом та правом інтереси громадянина і держави, особи і суспільства, акціонера і акціонерного товариства, національні і загальнолюдські, приватні і публічні тощо». У цьому ж Рішенні

Конституційного Суду України зазначено також, що етимологічний зміст слова «інтерес» включає: а) увагу до кого-, чого- небудь, зацікавлення кимось, чимось; цікавість, захоплення; б) вагу; значення; в) те, що найбільше цікавить кого-небудь, що становить зміст чийхось думок і турбот; г) прагнення, потреби; д) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чийсь прагненням, потребам; вигоду, користь, зиск [7].

За загальним твердженням приватний інтерес буде відображати те, що має значення для конкретної особи. Якщо особа віднесена до категорії суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», у неї залишаються приватні інтереси, але вони не повинні забезпечуватись спеціальним статусом особи як суб'єкта, що виконує функції держави або місцевого самоврядування. Констатація наявності конфлікту інтересів, на думку Васильєва В.П., пов'язується з наступними факторами: 1) загрозою об'єктивності державного службовця під час проходження служби; 2) розривом між приватним інтересом та публічним; 3) можливістю завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів [8].

Звертаючи увагу на нормативні ознаки запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, то вони різняться в залежності від виду наявного конфлікту – потенційного та реального. Перший із них характеризується такими ознаками: а) наявність у публічного службовця приватного інтересу (будь-якого майнового чи немайнового інтересу особи, у тому числі зумовленого 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) у сфері, в якій він виконує свої службові чи представницькі повноваження; б) можливість наявності взаємозв'язку між об'єктивністю під час ухвалення рішення або вчинення дій під час служби та тим, що має значення для конкретної особи. приватним інтересом розуміється

Реальний конфлікт інтересів є можливим за умови, що: існуватиме суперечність між приватним інтересом публічного службовця та його службовими чи представницькими повноваженнями; це впливатиме на об'єктивність або неупередженість прийняття ним рішень або на вчинення чи невчинення ним дій під час виконання своїх повноважень.

Таким чином, потенційний конфлікт інтересів відрізнятиметься від реального у тому випадку, коли існуючий у сфері службової діяльності приватний інтерес вступає у суперечність із службовими чи представницькими повноваженнями і це реально впливає, а не може вплинути на виконання ним службових обов'язків.

З огляду на потреби правозастосування, у Листі Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22 травня 2017 р. «Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією» [9] деталізуються ознаки реального конфлікту інтересів, для ідентифікації якого необхідно встановити одночасну сукупність фактів, наприклад, наявність у публічного службовця приватного інтересу, який має бути чітко сформульований та визначений.

Факт наявності конфлікту інтересів, опосередковує потреби осіб, у яких він виник вчинити певні дії:

- 1) вжити заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів;
- 2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли службовець дізнався чи повинен був дізнатися, про наявність у нього будь-якого конфлікту інтересів. Повідомлення адресується безпосередньому керівникові, а якщо посада публічної служби не передбачає наявності безпосереднього керівника або мова йде про посаду в колегіальному органі – НАЗК або колегіальний орган;
- 3) не здійснювати вчинків та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів, а також не спонукати підлеглих до будь-яких протиправних діянь на користь своїх приватних інтересів або інтересів третьої особи;
- 4) вжити заходів щодо врегулювання конфлікту інтересів.

При цьому, якщо у службовця виникають сумніви щодо наявності в нього конфлікту інтересів, він зобов'язаний звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК). Відносно даного звернення діє принцип «мовчазного заперечення» (на противагу відомому в публічному адмініструванні принципу «мовчазної згоди»), адже якщо службовець не отримав підтвердження про відсутність конфлікту інтересів (або не отримав відповіді), то він повинен вважати, що конфлікт інтересів має місце, та зобов'язаний вжити заходів для врегулювання відповідної ситуації. При отриманні відповідним суб'єктом підтвердження стосовно відсутності конфлікту інтересів, він звільняється від відповідальності у разі подальшого виявлення у його діях (щодо яких було звернення) конфлікту інтересів [3].

Захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів: а) відбувається шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу (якщо природа інтересу допускає можливість позбавитися від нього); б) пов'язаний із необхідністю надати керівникові підтверджуючі факт позбавлення приватного інтересу документи (якщо природа інтересу та спосіб позбавлення від нього передбачають ймовірність документального підтвердження).

У разі, коли із суб'єктивних або об'єктивних причин позбавлення приватного інтересу не відбулося, застосовуються заходи зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті; 2) застосування зовнішнього контр-

олу за виконанням особою владних повноважень (втілюється у формі перевірки іншим працівником органу стану чи результатів виконання завдань, перевірки рішень чи проектів рішень, виконання завдань у присутності іншого працівника органу або участі уповноваженої особи НАЗК в роботі колегіального органу у статусі спостерігача та без права голосу); 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляд обсягу службових повноважень; 5) переведення особи на іншу посаду (якщо вона відповідає її особистим і професійним якостям та є вакантною); 6) звільнення [3].

Умовами застосування вказаних заходів: кожен із них може застосовуватися для врегулювання як потенційного, так і реального конфлікту інтересів; перших два заходи застосовуються у випадках, коли конфлікт інтересів носить тимчасовий характер, а чотири інших – лише коли він є постійним; здійснення публічних повноважень під зовнішнім контролем, переведення на іншу посаду та звільнення – міри, що застосовуються за відсутності можливості використати інші заходи врегулювання; при цьому, диференціювати вказані заходи потрібно саме на основі характеру конфлікту (тимчасовий – зовнішній контроль; постійний – переведення або звільнення); усунення від виконання завдань, обмеження доступу до інформації або перегляд обсягу повноважень застосовується лише якщо існує можливість покладення відповідних функцій на іншого службовця.

Таким чином, запобігання конфлікту інтересів як інструмент запобігання корупції можливо розглядати у двох значеннях: 1) як діяльність уповноважених суб'єктів, яка спрямована на виявлення можливих причин виникнення конфлікту інтересів, вчасне усунення цих причин та вирішення конфліктної ситуації у межах чинного законодавства України; 2) як окремий правовий інститут адміністративного права, що являє собою сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання діяльності державних органів та інших юридичних осіб публічного права, пов'язаної із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції. Залежно від виду конфлікту інтересів, різнитимуться заходи, що мають бути застосовані для виключення конфлікту інтересів з практичної діяльності.

#### Список використаних джерел:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16) (дата звернення: 20.01.2021).
2. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців. URL: [http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art\\_id=48082&cat\\_id=46352](http://crimcor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article.jsessionid=ADD49945492AB4622122873FCCB7BD8D?art_id=48082&cat_id=46352) (дата звернення: 20.01.2021).
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1893-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 20.01.2021).
4. Волянський П. Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі. Державне управління: удосконалення та розвиток : електронне наукове фахове видання. 2014. № 6. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=726> (дата звернення: 20.01.2021).
5. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. Право і суспільство. 2014. № 1-2. С. 120–124.
6. Бодун Т. Конфлікт інтересів як детермінанта реформування системи влади в Україні. Збірник наукових праць НАДУ / за заг. ред. В. П. Приходька. Київ : НАДУ, 2009. Вип. 2. С. 224–235.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі про охоронюваний законом інтерес від 1 грудня 2004 року № 18-пп/2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v018p710-04#Text> (дата звернення: 20.01.2021).
8. Васильев В. П. Государственное управление : учеб. пособ. / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. : Дело и Сервис, 2009. С. 139.
9. Щодо притягнення до адміністративної відповідальності за окремі правопорушення, пов'язані з корупцією: Лист Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ від 22.05.2017 р. URL: <https://ksa.court.gov.ua/sud2118/pres-centr/news/351905/> (дата звернення: 20.01.2021).