

МАРТИНОВСЬКИЙ В. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.5

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2022.5.24>

ЩОДО ОПТИМІЗАЦІЇ НОРМАТИВНОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ

Стаття присвячена дослідженню нормативно-доктринальних підходів визначення поняття конфлікту інтересів, який широко використовується в українській правоохоронній практиці. У роботі досліджено питання системи заходів врегулювання конфлікту інтересів та обов'язки щодо їх реалізації, проаналізовано обов'язки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які знають, чи повинні були знати про наявність у них реального чи потенційного конфлікту інтересів. Акцентовано увагу на заходах зовнішнього і самостійного врегулювання конфлікту інтересів. Розглянуто порядок врегулювання конфлікту інтересів, який у кожному конкретному випадку залежить від умов в яких виник, зокрема, важливе значення для обрання того чи іншого заходу є: вид конфлікту інтересів (потенційний або реальний), характер конфлікту інтересів (постійний або тимчасовий), наявності (відсутності) альтернативних заходів врегулювання чи згоди особи на його застосування. Проаналізовано питання, що стосується окремих видів обмежень, пов'язаних із конфліктом інтересів, таких як сумісництво та суміщення з іншими видами діяльності, одержання подарунків та спільної роботи близьких осіб. Ці обмеження спрямовані на запобігання конфлікту інтересів та підтримання іміджу влади, посилення довіри соціуму. Особливу увагу було спрямовано на особливості правового статусу осіб, віднесених до суб'єктів конфлікту інтересів, що робить не можливим застосування до них універсальних правил; тому для ефективної роботи інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, окрім антикорупційного законодавства, необхідно керуватись і профільними законами відповідних органів. Також для повноцінного розуміння інституту конфлікту інтересів у роботі було розкрито та проаналізовано складові елементи конфлікту (реального та потенційного), якими є: приватний інтерес, службові чи представницькі повноваження та суперечність між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями. У статті також запропоновано власні пропозиції щодо оптимізації нормативного визначення «реального конфлікту інтересів».

Ключові слова: *конфлікт інтересів, корупція, антикорупційне законодавство, відповідальність, конфлікт інтересів у медичній сфері.*

Martynovskyi V. V. Regarding the optimization of the normative definition of the concept of conflict of interests

The article is devoted to the research of normative and doctrinal approaches to defining the concept of conflict of interests, which is widely used in Ukrainian law enforcement practice. The work examines the issue of the system of conflict of interest settlement measures and the obligations regarding their implementation,



analyzes the obligations of persons authorized to perform the functions of the state or local self-government, who learned or should have learned about the existence of a real or potential conflict of interest. Attention is focused on measures of external and independent settlement of conflicts of interests. The procedure for resolving a conflict of interest is considered, which in each specific case depends on the conditions in which it arose, in particular, the following are important for choosing one or another measure: the type of conflict of interest (potential or real), the nature of the conflict of interest (permanent or temporary), the presence (absence) alternative settlement measures or the person's consent to the application of the measure. The issue related to certain types of restrictions related to the conflict of interests, such as co-operation and combination with other types of activities, receiving gifts and joint work of close people, was analyzed. These restrictions are aimed at preventing a conflict of interests and maintaining the image of the government, strengthening the trust of society. Particular attention was paid to the peculiarities of the legal status of persons classified as subjects of a conflict of interests, which makes it impossible to apply universal rules to them; therefore, for the effective work of the institute for the prevention and settlement of conflicts of interest, in addition to the anti-corruption legislation, it is necessary to be guided by the relevant laws of the relevant bodies. Also, for a full understanding of the institution of conflict of interest, the work revealed and analyzed the constituent elements of the conflict (real and potential), which are: private interest, official or representative powers, and the contradiction between private interest and official or representative powers. The article also offers its own proposals for optimizing the normative definition of "real conflict of interest".

Key words: *conflict of interests, corruption, anti-corruption legislation, responsibility, conflict of interests in the medical field.*

Вступ. В Україні корупція є однією з проблем, яка потребує невідкладного розв'язання. Вона становить значну загрозу демократії, реалізації принципу верховенства права, соціальному прогресу, національній безпеці, становленню громадянського суспільства. Створення дієвої системи заходів запобігання корупції, розроблення комплексних заходів для протидії цьому явищу, виявлення та подолання її соціальних передумов і наслідків є одним із пріоритетів держави. Одним з таких заходів є пошук оптимальних механізмів попередження і розв'язання конфліктів інтересів. Оскільки, як свідчить практика, корупційні прояви найчастіше зумовлені саме суперечністю між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, тому вивчення та аналіз даного питання є актуальним.

Питання конфлікту інтересів розглядали у своїх працях Т. Василевська, К. Бугайчук, О. Климович, Д. Ковриженко, М. Рудакевич, С. Тертишна, О. Токар-Остапенко, Ю. Якименко, Н. Янюк, М. Алфьоров, О.В. Ткаченко.

Соціально-економічні кризові явища у житті сучасної України, складність структурної перебудови економіки, матеріальна диференціація суспільства призвели до загострення соціальних суперечностей і виникнення численних конфліктів інтересів практично в усіх галузях суспільного життя. Тому, дослідження суперечності між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями створить належне підґрунтя для розробки ефективних важелів управління процесами запобігання виникнення та врегулювання конфлікту інтересів, а їхнє раціональне впровадження є важливим складником забезпечення необхідних умов для ефективного виконання своїх професійних обов'язків, відновлення довіри до влади, поновлення справедливих відносин у суспільстві, та невідворотності покарання до осіб які порушують вимоги законодавства.

Отже, інститут конфлікту інтересів потребує ретельного вивчення та аналізу законодавчих та наукових положень з даного питання для подальшого вдосконалення.



Постановка завдання. Метою статті є дослідження нормативно-доктринальних підходів визначення поняття конфлікту інтересів, який широко використовується в українській правоохоронній практиці, обґрунтувати пропозиції щодо необхідності розмежування понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів» з урахуванням існуючої правозастосовчої практики.

Результати дослідження. Між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які стали підґрунтям формування конфлікту інтересів. Не дивлячись на те, що конфлікт інтересів не слід ототожнювати з корупцією, відсутність дієвих механізмів його врегулювання є джерелом корупції. Зазначене свідчить про необхідність вжиття заходів для збереження доброчесності офіційного механізму прийняття рішень. Результативна політика запобігання конфлікту інтересів не може полягати виключно у забороні службовим особам мати будь-які приватні інтереси, адже очевидно, що такий підхід навряд чи можна реалізувати. Тому, сучасна система запобігання конфлікту інтересів або їх врегулювання спрямована на: пошук балансу між приватним та публічним інтересом через виявлення ризиків для доброчесності службових осіб; заборону неприйнятних форм конфліктів; управління конфліктними ситуаціями та врегулювання ними.

В Україні з уведенням в дію Закону України «Про запобігання корупції» [1] почала функціонувати система, що має чітко виражений превентивний характер і орієнтована на створення ефективних механізмів запобігання корупції, зокрема, у сфері публічної служби. Зазначене якісно відрізняє чинні нормативні положення від попередніх спроб законодавчого регулювання конфлікту інтересів.

У цьому контексті одним із важливих досягнень нового Закону стало усунення фрагментарного правового регулювання інституту конфлікту інтересів. Більше того, зі створенням в Україні органу зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики – Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), з яким відкрились нові можливості не лише для моніторингу стану справ у цій сфері, а й реалізація практичних заходів щодо формування єдиного розуміння законодавчих приписів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Так, до повноважень НАЗК серед іншого належить надання роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги з питань застосування актів законодавства, зокрема щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб (п. 15 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції»). Виходячи із зазначених повноважень, а також для формування єдиного підходу до розуміння і дотримання правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та пов'язаних з ним обмежень НАЗК затверджено Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [2] (далі – Методичні рекомендації), що не є нормативно-правовим актом, не встановлюють правових норм та відтворюють їх позицію, як центрального органу, що формує та реалізує антикорупційну політику, тобто у межах норм, передбачених пунктом 4 частини 1 статті 11 Закону України «Про запобігання корупції».

Таким чином, під конфліктом інтересів необхідно розуміти конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси, котрі впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цієї державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій. Іншими словами, конфлікт інтересів – це ситуація, при якій службова особа, виконуючи свої обов'язки, має приватний інтерес (особисту заінтересованість), який хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

При цьому, приватний інтерес не обмежується фінансовими чи матеріальними інтересами або тими інтересами, які дають службовій особі пряму особисту вигоду, у тому числі неправомірну. Це означає, що конфлікт інтересів може бути пов'язаний із цілком правомірними діями службовця як приватної особи, його належністю до громадських організацій,



сімейними інтересами тощо, за умови, що ці інтереси здатні з певною вірогідністю реально спричинити неналежний вплив на виконання цієї службовою особою своїх службових повноважень. Наприклад, у лікарні працює син головного лікаря цього закладу. Звісно, головний лікар хоче піклуватися про близьку йому людину. Цим і зумовлюється його приватний інтерес. Якщо головний лікар має повноваження приймати рішення, наприклад щодо преміювання своєї дитини, яка працює лікарем у цьому медичному закладі, – це потенційний конфлікт інтересів. Тобто потенційний конфлікт інтересів виникає, коли посадова особа має службові повноваження, пов'язані із вчиненням дій, прийняттям рішень стосовно близької особи.

Таким чином, незважаючи на те, що далеко не кожен конфлікт між службовими повноваженнями і приватним інтересом здатен призвести до неправомірних рішень чи діянь, кожен із конфліктів інтересів здатен створити таку ситуацію у випадку, якщо не буде вчасно та належним чином задекларований, оцінений та врегульований.

Абзацом 12 частини 1 статті 1 Закону України «Про запобігання корупції» приватний інтерес визначено як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений 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. Особливої уваги заслуговує той факт, що при наданні цього визначення, законодавцем використано словосполучення «у тому числі», тобто у дефініції окреслено лише найбільш типові форми стосунків, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу, а отже перелік самих стосунків не є вичерпним.

З викладеного випливає, що кожен службовець при виконанні своїх повноважень повинен брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу. Разом з тим, це не означає, що законом встановлюються заборони чи обмеження на наявність приватного інтересу (приватного життя), як такого. Йдеться про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів крізь призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень.

Приватний інтерес в окремих випадках може виникати й зі службових повноважень, тобто полягати у зацікавленості в ухваленні або неухваленні певних рішень, результатах службових розслідувань, дисциплінарних провадженнях, за наслідком яких особа може понести юридичну відповідальність тощо.

Перелік представницьких повноважень розкривається, як правило, у профільних законах, що визначають правовий статус наділених ними осіб (наприклад, Президента України (повноваження із представництва держави у внутрішньо- та зовнішньополітичних відносинах – ст. 106 Конституції України [3]); народних депутатів ст.ст. 6, 10-11, 19, 24 Закону України «Про статус народного депутата України» [4]; депутатів місцевих рад, старост, голів районних, обласних, районних у місті рад, сільського, селищного, міського голів – ст. ст. 12, 49, 54-1, 55, ч. 7, 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], ст.ст. 10, 11 «Про статус депутатів місцевих рад» [6]; прокурорів – ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» [7]).

Об'єктивність чи неупередженість щодо прийняття рішень, або щодо вчинення чи невчинення дій під час виконання повноважень особою, на яку поширюються вимоги щодо запобігання чи врегулювання конфлікту інтересів, є обов'язковою складовою існування потенційного конфлікту інтересів (вплив може відбутися за певних обставин) та реального конфлікту інтересів (вплив безпосередньо відбувається).

Під об'єктивністю та неупередженістю необхідно розуміти характеристику чи спосіб вираження рішення або дії, яка полягає в їхній незалежності від людської свідомості щодо особистих уподобань чи вигоди тощо (відсутня заздалегідь сформована думка, упередженість щодо прийняття відповідного рішення чи вчинення дії).



Термін «рішення» являє собою узагальнення розуміння поняття актів управління чи публічної адміністрації, що виражає їх суть, включаючи їх поділ на нормативні та індивідуальні [8; 379].

Суперечність між приватним інтересом та службовими чи представницькими повноваженнями є характеристикою, що приводить до існування реального конфлікту інтересів, коли вона впливає на об'єктивність або (чи) неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Відповідна характеристика встановлюється у кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа, здійснення контрольного заходу тощо, шляхом порівняння повноважень та існуючого у особи приватного інтересу із подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішення, вчинення діяння службовою особою, тобто необхідно розуміти, що приватний інтерес та сфера реалізації службових чи представницьких повноважень існують «одночасно у одній площині».

Важливо розуміти, що конфлікт інтересів існуватиме у всіх випадках, коли у особи є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність чи неупередженість рішення. Навіть тоді, коли прийняті нею рішення за наявності приватного інтересу є об'єктивними та неупередженими і відповідають закону. У такому випадку буде мати місце втрата суспільної довіри до службової особи та органу влади, в якому вона працює. Виключенням із описаної ситуації може бути випадок, за якої у особи відсутні дискреційні повноваження, тобто вона не може приймати рішення на власний розсуд, що дозволяють надати комусь перевагу.

Висновки. Конфлікт інтересів, форми і методи його врегулювання і запобігання є невід'ємними правовими інститутами будь-якої держави із розвиненою системою стримування та протидії. Тому, сучасна практика запобігання конфліктам інтересів або їх врегулювання має спрямовуватися на пошук балансу через виявлення ризиків для добропорядності державних органів і урядовців, заборону неприйнятних форм конфліктів, адекватне управління конфліктними ситуаціями, ознайомлення суб'єктів з поширеністю подібних конфліктів, а також застосування відповідних прикладів їх врегулювання.

Також для повноцінного розуміння інституту конфлікту інтересів у роботі було розкрито та проаналізовано складові елементи конфлікту (реального та потенційного), якими є: приватний інтерес, службові чи представницькі повноваження та суперечність між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями.

Поняття конфлікту інтересів доволі чітко відображене у законодавстві та відповідає основним критеріям, необхідним для його належного визначення. Нормативне поняття «конфлікт інтересів» відображає базову класифікацію терміна на реальний та потенційний, а також включає в себе доктринальні підходи щодо визначення ключових елементів цих термінів у їх дефініції. Нормативне визначення конфлікту інтересів можна вважати якісно кращим за значну частину наукових підходів, що дозволяє ефективно використовувати його на практиці. Водночас, окремі практичні аспекти застосування терміна «реальний конфлікт інтересів» зумовлюють необхідність закладення у його визначення концепції існування негативного наслідку як результату існування суперечності між приватним та публічним інтересом у діяльності державного службовця.

Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 29.09.2017 № 839. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/metodychni-rekomendacii>
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996, № 30, ст. 141.



4. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. ст. 17
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. ст. 170
6. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 40. ст. 290
7. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. ст. 12
8. Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. Загальне адміністративне право : підручник. К. : Юрінком Інтер 2015. 464 с.

