

**Д. В. Гудков**інспектор  
Департаменту кіберполіції  
Національної поліції України**ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ МЕХАНІЗМУ ВРЕГУЛЮВАННЯ  
КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ**

*Конфлікт інтересів завжди призводить до корупції у повному її розумінні. Тому питання механізму врегулювання є найбільш актуальним, оскільки спрямоване саме на попередження корупційних проявів у державі. Чинний механізм врегулювання конфлікту інтересів є прогресивним кроком на рівні національного законодавства, водночас існують суттєві недоліки його практичного втілення. Цим дослідженням пропонуються нові шляхи вдосконалення механізму врегулювання конфлікту інтересів – як потенційного, так і реального. На думку американського політолога Френсіса Фукуями, «саме розуміння існування потенційного конфлікту між публічними і приватними інтересами виникло з появою сучасних європейських держав. У цьому аспекті Китай випереджає Європу майже на 1 800 років, будучи однією з перших цивілізацій, що розробила концепцію імперсональної держави як охоронця колективного публічного інтересу».*

**Ключові слова:** конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, корупція, засоби протидії корупції, врегулювання конфлікту інтересів.

**Постановка проблеми.** Конфлікт інтересів є центральною проблемою у сфері протидії корупції. Конфлікт інтересів є передумовою вчинення будь-якого корупційного правопорушення. Саме його врегулювання і має відігравати важливу роль у законодавчому регулюванні. Тому механізм врегулювання конфлікту інтересів повинен мати важелі для недопущення корупційних правопорушень, серед яких має бути як моральне виховання суспільства, так і високий рівень відповідальності. Найчастіше конфлікт інтересів виникає уже під час надання адміністративних послуг. Слід зауважити, що проблемність питання врегулювання конфлікту інтересів полягає у багатьох психологічних аспектах людського існування, тому законодавці багатьох країн розуміють, що повністю викоренити як конфлікт інтересів, так і корупцію у цілому неможливо, а отже, мета боротьби з корупцією полягає у мінімізації негативного впливу та його ризиків.

**Метою статті** є виявлення недоліків у чинному механізмі врегулювання конфлікту інтересів та вдосконалення його у розрізі дієвості у практичному застосуванні.

**Виклад основного матеріалу.** Питання запобігання конфлікту інтересів та механізму його врегулювання в Україні є досить актуальним та назрілим, враховуючи стан країни, до якого призвів високий рівень корумпованості влади і терпимість громадськості до корумпованої системи.

У сучасних реаліях між сектором державного управління, з одного боку, та приватним і некомерційним секторами, з іншого, виникли нові форми відносин, які спричиняють дедалі тісніші форми співробітництва. Така тенденція створює можливості для появи нових форм конфлікту інтересів [1] що, у свою чергу, змушує органи державної влади вживати заходів, необхідних для забезпечення доброчесності й об'єктивності офіційних політичних і адміністративних рішень, системи державного управління у цілому.

Ситуації, які призводять до виникнення конфлікту інтересів, у розвинених демократичних країнах уже давно є об'єктами відповідної політики та законодавства для запобігання виникненню конфлікту, а різноманітність підходів до врегулювання самого конфлікту інтересів та обставин, що спричиняють його виникнення, віддзеркалює відмінності історичних і правових

традицій, а також традицій державного управління.

У більшості країн СНД управління конфлікту інтересів було спрямовано не на усунення наслідків, а на покарання винних. Нині відбувається трансформація підходів до управління конфліктом інтересів: традиційний підхід змінюється випереджувальним, спрямованим на профілактику конфлікту інтересів і включає навчання, консультації, розробку інструкцій та підготовку персоналу публічної служби. Акцент при цьому робиться не на контролі та судовому переслідуванні за порушення відповідно до кримінального законодавства, а на встановленні чітких стандартів поведінки і виявленні та вирішенні потенційних конфліктів інтересів за допомогою використання звітів про доходи. Ведеться робота, спрямована на чітку регуляцію таких сфер, пов'язаних із діяльністю посадових осіб, як отримання подарунків, робота за сумісництвом, працевлаштування після звільнення зі служби, використання службової інформації, політична активність. Для реалізації такого запобіжного підходу використовується ефективна система примусу з широким набором інструментів (звільнення, пониження класного чину, тимчасове відсторонення від посади, позбавлення права заняття посад державної громадянської служби на певний період, штраф), які застосовуються як покарання і стягнення. У країнах із розвиненою системою державного управління поряд із розгалуженою системою нормативно-правового регулювання її діяльності велика роль належить механізмам саморегулювання. Отже, у багатьох розвинених країнах на рівні конституції або спеціальних законів закріплено механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів є складною проблемою, оскільки, як зазначалось вище, залежить від багатьох аспектів людського існування. Тому більшість країн не має однозначного підходу до визначення правової категорії «конфлікт інтересів». Більше того, виявити і відстежити межі приватних і публічних інтересів досить важко,

у результаті чого нормативні акти різних держав відрізняються один від одного. У європейській практиці досить поширеною є характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний із приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій. Це визначення запропоноване у Рекомендаціях ОЕСР [2]. Таке визначення конфлікту інтересів відображене у законах Чехії – про конфлікт інтересів (§3 п. 1) [3], Латвії – про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб (п. 5 ст. 1) [4].

На основі міжнародного досвіду можна виокремити такі характерні ознаки конфлікту інтересів:

- наявний ризик необ'єктивності посадової особи під час реалізації своїх повноважень;
- суперечність між особистими інтересами посадової особи та публічними інтересами громадськості;
- здатність завдання шкоди законним інтересам суспільства.

Щодо передумов виникнення конфлікту інтересів посадової особи, то серед них можна виокремити такі: 1) відсутність морального виховання посадової особи; 2) наявність у посадової особи повноважень, що передбачають прийняття рішень на підставі суб'єктивних оцінок; 3) відсутність або недосконалість системи звітності, контролю і діяльності посадових осіб; 4) відсутність механізму реального врегулювання конфлікту інтересів, що виник [5].

В основі конфлікту інтересів лежить конфлікт між нормами закону, професійної етики та особистою зацікавленістю, що призводить до корупції. Але ототожнювати корупцію і конфлікт інтересів не можна, оскільки конфлікт може існувати і без корупції, а своєчасне його врегулювання не допустить прояву корупції.

Відповідно до проведеного порівняльного дослідження «Політики і практики запобігання конфлікту інтересів у дев'яти країнах ЄС. Порівняльний огляд», що закріплено у Документі SIGMA № 36<sup>1</sup>, вбачається, що у європейських країнах програ-

<sup>1</sup> SIGMA – спільна ініціатива ОЕСР і Європейського Союзу, яка в основному фінансується ЄС.

ми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів розроблялись у межах одного з двох підходів: 1) як частина стратегії запобігання і протидії корупції; 2) як частина широкої програми гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки посадових осіб. Перший підхід став загальноприйнятою практикою у країнах, які набули членство ЄС після 2004 року, тоді як другий був закріплений у старих країнах – членах ЄС. Отже, у цьому контексті політика з питання врегулювання конфлікту інтересів, з одного боку, є важливим засобом виховання і підтримання високого морального рівня посадових осіб, а з іншого – невід’ємною частиною виявлення і попередження корупційних правопорушень, оскільки певні її складові, наприклад декларування, можуть надати істотну допомогу у виявленні корупційних правопорушень. Загалом, чим вищою є посада, тим жорсткішою є політика і тим суворіші вимоги щодо прозорості (наприклад, обов’язок посадових осіб цих категорій надавати інформацію про свої фінансові надходження, обов’язкове оприлюднення такої інформації). Але доволі часто в наші дні вищі посадовці намагаються приховати свої статки, незважаючи на загально прийнятий євроінтеграційний курс розвитку держави, мотивуючи свою позицію захистом права на приватне життя. Слід зауважити, що Конституційний Суд України своїм рішенням у справі № 1-9/2012 від 2 січня 2012 р. за конституційним поданням Жашківської районної ради Черкаської області щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 32, частин другої, третьої статті 34 Конституції України зазначив, що перебування особи на посаді, пов’язаній зі здійсненням функцій держави або органів місцевого самоврядування, передбачає не тільки гарантії захисту прав цієї особи, а й додаткові правові обтяження. Публічний характер як самих органів – суб’єктів владних повноважень, так і їх посадових осіб вимагає оприлюднення певної інформації для формування громадської думки про довіру до влади та підтримку її авторитету у суспільстві. Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй резолюції № 1165 (1998) від 25 грудня 2008 р. (надалі –

Резолюція № 1165) вказала, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, автоматично збільшує рівень тиску на приватність їхнього життя (п. 6). Згідно із законодавством України до інформації з обмеженим доступом не належать, зокрема, декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття чи займають виборну посаду в органах влади або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорії; персональні дані фізичної особи, яка претендує зайняти чи займає виборну посаду або посаду державного службовця першої категорії; відомості про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб [6].

Головним питанням у політиці врегулювання конфлікту інтересів є поєднання строгого нормативного визначення із гнучкими інструментами практичного застосування у конкретних відносинах, що дозволяє створити дієвий механізм врегулювання конфлікту інтересів.

Досвід вітчизняного законодавства врегулювання конфлікту інтересів свідчить про дуже нестабільний період, за який вітчизняне законодавство підлягало зміні декілька разів, що негативно впливало на практичне втілення механізму подолання корупції у цілому. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» законодавчо закріпив визначення конфлікту інтересів, але, на жаль, цим Законом узагалі не передбачався механізм його врегулювання. Необхідність визначення основних принципів та інструментів механізму врегулювання конфлікту інтересів спеціальним законом було однією із підстав прийняття Закону України «Про запобігання корупції». Вказаним Законом було більш вдало врегульовано це питання, враховуючи нормативне закріплення поняття потенційного конфлікту інтересів, оскільки довести наявність реального конфлікту на практиці вбачається не досить можливим.

Новий Закон передбачає поняття потенційного конфлікту інтересів, про який суб’єкт відповідальності зобов’язаний по-

відомити навіть лише за можливості існування суперечностей між приватними інтересами й інтересами служби. Закон передбачає більш вдалий і дієвий механізм врегулювання конфлікту інтересів. Передбачено заходи зовнішнього врегулювання, такі як: усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень; обмеження доступу особи до певної інформації; перегляду обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи, а також захід самостійного врегулювання конфлікту інтересів – позбавлення відповідного приватного інтересу, що повинно виключати будь-яку можливість його приховування.

Вважаємо, що таке нормативне закріплення є прогресивним кроком у боротьбі з корупцією. Але, проаналізувавши всі нормативно-правові механізми, можна виявити декілька проблем, які теж потребують нормативного вдосконалення. Отже, розглядаючи конфлікт інтересів, можна виокремити такі його обов'язкові складові:

- основний інтерес, тобто інтерес служби;
- приватний інтерес;
- суперечність між першим та другим.

Основний інтерес повинен базуватись на правилах етичної поведінки та бути спрямованим на належне виконання посадових обов'язків. Розглядаючи ж приватний інтерес, варто зробити висновок, що здебільшого нормативно-правове врегулювання сфокусовано тільки на його фінансовому змісті. Водночас приватний інтерес може бути як матеріального, так і нематеріального характеру. З цього приводу виникає багато питань щодо проблем врегулювання приватного інтересу нематеріального характеру та його виявлення.

Як вбачається, законом передбачені обмежені механізми виявлення конфлікту інтересів: його можна виявити тільки шляхом моніторингу способу життя і перевірки декларацій, що за своєю суттю є перевіркою приватного інтересу фінансового характеру, що вважаємо цілком ло-

гічним і правильним підходом, оскільки фінансові інтереси можуть завдати значну економічну шкоду країні. Навіть заходи самостійного врегулювання конфлікту інтересів, передбачені ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», стосуються приватних інтересів фінансового характеру, оскільки передбачають позбавлення приватного інтересу і надання підтверджуючих документів, що може стосуватись тільки певних фінансових прав. Слід пам'ятати, що навіть невеличкий подарунок може вплинути на об'єктивність прийняття рішень. На жаль, механізм самостійного врегулювання конфлікту інтересів, який визначений у ст. 29 Закону, взагалі не передбачає можливості існування суперечностей між інтересами служби і приватними інтересами саме немайнового характеру, які реально здатні вплинути на об'єктивність прийняття рішень. Наприклад, надання переваг своїм друзям або рідним під час прийняття певних рішень безпосередньо свідчить про існування конфлікту інтересів і, як наслідок, призводить до корупційних правопорушень. Водночас у ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено приватний інтерес як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, зокрема зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими відносинами з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку із членством або діяльністю у громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

Отже, вбачається необхідність у доопрацюванні чинного Закону в частині закріплення механізму врегулювання конфлікту інтересів за наявності приватного інтересу немайнового характеру, що буде повністю узгоджуватись із поняттям приватного інтересу, визначеним у ст. 1 Закону. Вважаємо, що подолання приватних інтересів немайнового характеру має бути сфокусовано на вихованні нової генерації посадових осіб на підставі сформованих правил етичної поведінки.

Іншою досить суттєвою проблемою сьогоденного механізму врегулювання конфлікту інтересів є те, що законодавством встановлено поняття як реального, так і потенційного конфлікту інтересів. Статтею

28 Закону визначено обов'язок суб'єктів відповідальності 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 разі перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно. Але у ст. 1727 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачено відповідальність за неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї лише реального конфлікту інтересів, а також за вчинення дій в умовах реального конфлікту інтересів. Проаналізувавши судову практику щодо притягнення до відповідальності за неповідомлення про реальний конфлікт інтересів, яка здебільшого зводиться до відсутності складу адміністративного правопорушення за ст. 1727 КУпАП, та враховуючи відсутність відповідальності за невиконання обов'язку повідомлення про наявний потенційний конфлікт, слід зробити висновок про неможливість практичної реалізації механізму запобігання і врегулювання конфлікту інтересів, передбаченого чинним Законом. Водночас ст. 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» серед підстав для дисциплінарної відповідальності судді передбачає таку підставу, як неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Ради суддів України про реальний чи потенційний конфлікт інтересів судді (крім випадків, коли конфлікт інтересів врегульовується у порядку, визначеному процесуальним законом). Але питання адміністративної відповідальності залишається поза увагою законодавців. Вважаємо, що першочергово потребує змін стаття ст. 1727 КУпАП, у якій необхідно передбачити відповідальність за неповідомлення як про реальний, так і про потенційний конфлікт інтересів, що буде повністю узгоджуватись із ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції».

**Висновки і пропозиції.** Питання врегулювання конфлікту інтересів є досить

важливим і назрілим на сьогодні, оскільки безпосередньо пов'язане з культурою і правовою свідомістю громадян. Враховуючи те, що конфлікт інтересів є передумовою будь-якого корупційного правопорушення, актуальність чіткого нормативно визначеного механізму врегулювання конфлікту інтересів не викликає жодного сумніву.

Національне законодавство з питання запобігання і врегулювання конфлікту інтересів рухається в еволюційному напрямі, але існують певні недоліки щодо дієвості передбаченого механізму врегулювання. Однією із проблем є обмеженість способів виявлення конфлікту інтересів. Звертаючи увагу на моніторинг способу життя посадовця та аналіз його декларації як на єдиний можливий спосіб виявлення конфлікту інтересів, ми зосереджуємось лише на приватних інтересах майнового характеру. Таким чином, механізми виявлення конфлікту інтересів за наявності приватних інтересів немайнового характеру, які потенційно здатні впливати на об'єктивність прийняття рішень, залишаються поза нормативно-правовим регулюванням. Але виявлення конфлікту інтересів також можливе за заявами і повідомленнями представників суспільства, що вже може бути підставою для проведення перевірки спеціально уповноваженими органами. Отже, підвищення нетерпимості громадян до корупційних проявів є невід'ємною складовою як питання врегулювання конфлікту інтересів, так і механізму боротьби з корупцією у цілому.

#### **Список використаної літератури:**

1. Настанови ОЕСР щодо регулювання конфлікту інтересів на державній службі // Policy Brief. – 2007. – Червень. – С. 2.
2. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/29573360.pdf>.
3. O střetu zájmů : Zákon č. 159/2006 Sb [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.msmt.cz/uploads/Registr\\_oznameni/zak\\_159\\_2006Sb\\_o\\_stretu\\_zajmu\\_ve\\_zneni\\_zak\\_216\\_2008Sb.pdf](http://www.msmt.cz/uploads/Registr_oznameni/zak_159_2006Sb_o_stretu_zajmu_ve_zneni_zak_216_2008Sb.pdf).
4. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц : Закон от 10.05.2002 г.

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon\\_o\\_konflikte\\_interesov.pdf](http://www.knab.gov.lv/uploads/rus/zakon_o_konflikte_interesov.pdf).
5. Васильев В.П. Государственное управление : [учеб. пособ.] / В.П. Васильев, Н.Г. Деханова, Ю.А. Холоденко. – М. : Дело и Сервис, 2009. – С. 139.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Жашківської районної ради [...] / Конституційний Суд ; рішення № 2-рп/2012 від 20.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-12>.
- 

**Гудков Д. В. Проблемные аспекты механизма урегулирования конфликта интересов в национальном законодательстве**

*Конфликт интересов всегда приводит к коррупции в полном смысле этого слова. Поэтому вопрос механизма урегулирования является наиболее актуальным, поскольку направлен именно на предупреждение коррупционных проявлений в стране. Действующий механизм урегулирования конфликта интересов является прогрессивным шагом на уровне национального законодательства, в то же время существуют значительные недостатки его практического применения. Этим исследованием предлагается механизм действенности института урегулирования конфликта интересов – как потенциального, так и реального. По мнению американского политолога Фрэнсиса Фукуямы, «именно понимание существования потенциального конфликта между публичными и частными интересами возникло с появлением современных европейских государств. В этом плане Китай опережает Европу почти на 1 800 лет, будучи одной из первых цивилизаций, которая разработала концепцию имперсонального государства как охранника коллективного публичного интереса».*

**Ключевые слова:** конфликт интересов, потенциальный конфликт интересов, коррупция, средства противодействия коррупции, урегулирование конфликта интересов.

**Hudkov D. Problematic aspects of the mechanism for resolving the conflict of interests in the national legislation**

*Conflict of interest always leads to corruption in the full sense of the word. Therefore, the issue of the settlement mechanism is the most urgent, since it is aimed precisely at preventing corruption manifestations in the country. The current mechanism for resolving the conflict of interests is a progressive step at the level of national legislation, at the same time there are significant shortcomings in its practical implementation, and this research is proposed methods of effectiveness of resolving the conflict of interests, both potential and real. According to the American political scientist Francis Fukuyama, "understanding of potential conflicts between public and private interests arose with the advent of modern European states. In this regard, China is ahead of Europe for almost 1 800 years, being one of the earliest civilizations that developed the concept of the state as guardian of impersonal collective public interest".*

**Key words:** conflict of interests, potential conflict of interests, corruption, tools of corruption counteraction, resolving conflict of interests.