

**КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ЯК ПРАВОПОРУШЕННЯ, ПОВ'ЯЗАНЕ З КОРУПЦІЄЮ:  
ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ****CONFLICT OF INTEREST AS AN OFFENCE RELATED TO CORRUPTION:  
SOME THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS**

Пелех І.В., к.ю.н, доцент, доцент кафедри цивільного права,  
Запорізький національний університет

Єрмоленко Д.О., д.ю.н., професор,  
завідувач кафедри цивільного права,  
Запорізький національний університет

Актуальність дослідження пов'язана з тим, що корупція завжди була та залишається однією із важливих проблем в нашій державі, а конфлікт інтересів виступає певним передвісником корупції. Статтю присвячено аналізу правового регулювання конфлікту інтересів в Україні та проблемних питань щодо теорії та практики його застосування. Автори виділили чотири проблемні аспекти та проаналізували наявні законодавчі прогалини та проблеми, що виникають при правозастосуванні. Наголошується, що, хоча конфлікт інтересів регулюється Законом України «Про запобігання корупції», багато питань залишаються поза увагою законодавця і відображаються лише в Методичних рекомендаціях Національного агентства з питань запобігання корупції, що виступає лише консультативним органом та видає акти, які не мають обов'язкової сили.

У роботі досліджено питання співвідношення існування приватного інтересу та соціальних зав'язків службовців. Автори прийшли до висновку, що конфлікт інтересів тісно взаємопов'язаний із етичною поведінкою службовця, про що, додатково можна знайти підтвердження не лише в методичних рекомендаціях НАЗК, а і в законодавстві зарубіжних країн. Також приділено увагу детальному аналізу тих державотворчих та політичних процесів, які мали вплив на прийняття антикорупційного законодавства. Зосереджено увагу на необхідності внесення змін до норми закону, що регулює питання про форму та спосіб повідомлення уповноваженої особи про конфлікт інтересів. Акцентовано увагу на необхідності врахування усіх службових обов'язків особи при розгляді повідомлення про наявність або відсутність конфлікту інтересів.

Зроблено висновок щодо важливості продовження наукового аналізу конфлікту інтересів, виходячи із офіційної статистики притягнень до адміністративної відповідальності за дії і умов конфлікту інтересів. Автори дійшли до висновку, що запобігання конфлікту інтересів доцільно розглядати як складову ширшої політики щодо запобігання і протидії корупції.

**Ключові слова:** корупція, конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, Національне агентство з питань запобігання корупції, антикорупційна політика, боротьба з корупцією, антикорупційні органи

Relevance of the Research is associated with the fact that corruption has always been and remains one of the key issues in our country, while conflict of interest serves as a certain precursor to corruption. The article is dedicated to analyzing the legal regulation of conflicts of interest in Ukraine and the problematic aspects related to its theory and practice. The authors have identified four problematic aspects and analyzed the existing legislative gaps and issues arising in law enforcement. It is emphasized that, although conflicts of interest are regulated by the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption,» many issues remain outside the legislator's attention and are reflected only in the Methodological Recommendations of the National Agency on Corruption Prevention, which is merely an advisory body and issues acts that are not legally binding.

The study explores the relationship between private interests and the social ties of officials. The authors conclude that conflicts of interest are closely related to the ethical behavior of public officials, as evidenced not only in the methodological recommendations of the NACP but also in the legislation of foreign countries. Attention is also given to a detailed analysis of the state-building and political processes that have influenced the adoption of anti-corruption legislation. The article focuses on the need to amend the law regarding the form and method of notifying an authorized person about a conflict of interest. Emphasis is placed on the necessity of considering all official duties of an individual when reviewing notifications about the existence or absence of a conflict of interest.

The conclusion highlights the importance of continuing scientific analysis of conflicts of interest based on official statistics on administrative liability for actions taken under conflict-of-interest conditions. The authors conclude that preventing conflicts of interest should be considered as part of a broader policy of corruption prevention and counteraction.

**Key words:** corruption, conflict of interest, potential conflict of interest, actual conflict of interest, National Agency on Corruption Prevention, anti-corruption policy, fight against corruption, anti-corruption bodies.

Повномасштабне вторгнення росії у 2022 році крім того, що стало прямою загрозою для існування нашої держави, ще й загострила ті проблеми, які існували у суспільстві та набули особливо негативного значення на фоні активних бойових дій агресора. Однією із таких проблем стала корупція, яка існувала і існує у всіх сферах суспільного життя, до того ж вона стала певною нормою для деяких галузей, таких як: медицина, дозвільна система, армія і т.д. Проте, у суспільстві є і інші явища, які, хоча і не є корупцією у класичному законодавчому розумінні, але здатні до неї привести. І мова про конфлікт інтересів.

Чинне антикорупційне законодавство України наразі містить окремий розділ у Законі України «Про запобігання корупції», який присвячений питанням запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Водночас ця проблема не є новою для країни, оскільки попередній Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011) також містив відповідні положення, що застерігали суб'єктів

його дії від недопустимих рішень у ситуаціях конфлікту інтересів. Однак, розширення регулювання з однієї статті до цілого розділу в спеціалізованому законі, на жаль, не усунуло практичних труднощів, а навпаки, спричинило нові питання щодо його реалізації, які потребують додаткового аналізу та напрацювань.

Конфлікт інтересів завжди викликав наукову зацікавленість, чому і було присвячено велику кількість праць юристами-вченими у різних галузях права, наприклад варто згадати праці: В. Авер'янова, С. Алфьорова, О. Бандурка, С. Бойка, М. Бездольного, В. Заборовського, С. Мудрого, Т. Коломоєць, А. Пашинського, І. Пастуха, С. Рівчаченка, Д. Сірика, С. Серьогіна, М. Тищенко, О. Ткаченко, В. Тимошука, М. Хавронюка та інших. Наприклад, у 2017 році С. Рівчаченко захистив кандидатську дисертацію на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції», де детально дослідив особливості правового регулювання в чинному законодавстві України

всіх структурних елементів механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів [1], С. Бойко у 2019 році у кандидатській дисертації «Переведення на іншу посаду та звільнення як заходи запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів» дослідив та проаналізував запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів трудовими заходами [2], І. Пастух у 2021 році у дисертаційному дослідженні «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права» проаналізувавши конфлікт інтересів у публічно-правових відносинах, виробив рекомендації, спрямовані на підвищення ефективності реалізації заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері адміністративного права [3], а С. Мудрий присвятив свої наукові пошуки проблематиці конфлікту інтересів, що може виникати при управлінні корпоративними юридичними особами та висвітлив їх у 2023 році у кандидатській дисертації у «Конфлікт інтересів у сфері господарювання» [4]. Також конфлікт інтересів виступає предметом дослідження у вузькоспеціалізованих сферах, наприклад, В. Заборовський досліджує питання, що пов'язані із дослідженням сутності конфлікту інтересів в аспекті здійснення адвокатської діяльності («Сутність конфлікту інтересів в професійній діяльності адвоката», «Відмова адвоката від надання правничої допомоги та необхідність дотримання відповідного комплексу заходів задля уникнення конфлікту інтересів, «Деякі види конфліктів інтересів в професійній діяльності адвоката» та ін., 2021-2023 рр.) [5].

Проте, динамічний розвиток української держави, зміна та трансформація правовідносин зумовлює потребу у додатковому аналізі конфлікту інтересів як явища, яке виступає, по суті, певним каталізатором для виникнення корупції.

Методологічною основою дослідження стала сукупність методів і прийомів наукового пізнання, як загальнонаукових, так і спеціальних (документального аналізу, порівняльно-правовий тощо).

Конфлікт інтересів – це ситуація, за якої приватні інтереси державної особи можуть вплинути на виконання чи не виконання її посадових функцій. У якості синоніму до цього терміну у законодавстві зарубіжних країн можуть використовувати «конфлікт ролей», тому що кожна особа має велику кількість соціальних ролей - член сім'ї, близький друг, працівник, член політичної партії та церкви, громадської організації і т.д.

Українське антикорупційне законодавство до 2011 року не містило поняття «конфлікт інтересів». Вже у 2011 році новий Закон України «Про засади запобігання та протидію корупції» вводить у використання такий термін і визначає його як «суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень» [6]. А вже у 2014 році з прийняттям Закону України «Про запобігання корупції» в законодавстві виділили потенційний та реальний конфлікт інтересів, зважаючи на досвід правозастосування попередніх років та ті роз'яснення, які надавало Міністерство юстиції України щодо правильного та однакового застосування законодавства щодо конфлікту інтересів [7].

Важливу роль у однаково застосуванні положень закону відіграє НАЗК, яке, відповідно до вищезгаданого Закону, стало уповноваженим надавати «рекомендаційні роз'яснення, методичну та консультаційну допомоги з питань застосування актів законодавства з питань ... запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та порівняння до них осіб» [7].

12 січня 2024 року Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - НАЗК) оновило Методичні рекомендації щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» у питаннях запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції, в яких міститься достатньо велика кількість корисної інформації щодо однакового застосування норм антикорупційного законодавства [8].

І хоча Закон України «Про запобігання корупції» застосовується багато років, існують Методичні рекомендації НАЗК, до сих пір виникають певні питання, пов'язані з окремими аспектами, на які варто звернути увагу.

По-перше, це приватний інтерес. Згаданий Закон надає загальне визначення, використовуючи при цьому найбільш поширені форми соціальних зв'язків (членство або діяльність в громадських, політичних чи релігійних організаціях). При цьому, варто розуміти, що при виконанні своїх посадових обов'язків службовець повинен брати до уваги не лише ті відносини, які закріплені юридично, а й соціальні (приватні), які не відображені у певних документах, але здатні впливати на прийняття рішень. Проте не кожні соціальні відносини слід розглядати як такі, що будуть прямо впливати на неупередженість. Кожен окремий випадок існування приватного інтересу слід розглядати індивідуально та дуже детально. Наприклад, сусідські відносини. Службовець, проживаючи у багатоквартирному будинку, може і не знати всіх осіб, які живуть поруч в інших квартирах. Інший службовець, проживши у будинку багато років, може знаходитися у дружніх відносинах з усіма, і тому, при зверненні сусідів, виникає ризик переваги приватного інтересу, який впливає із добросусідства саме для цього конкретного державного службовця чи посадової особи.

Звісно, Закон не встановлює заборон чи обмежень для службовця можливість мати приватний інтерес (приватне життя), як таке. Варто погодитися із думкою Т. Аніщенко, яка зазначає «цілком правильними є думки висловлені Т. Бодун, яка зазначає, що ефективна політика з урегулювання конфлікту інтересів має підтримувати рівновагу між державними інтересами, захищаючи добросусідність рішень на державному рівні, та приватними інтересами посадовців. Метою не є запобігання будь-яким приватним інтересам державних службовців. Такий надмірно жорсткий підхід може порушити інші права службовця та не спонукатиме потенційних висококваліфікованих кандидатів до роботи на державній службі. Відмітимо, що такий підхід цілком кореспондується і з європейськими практиками запобігання і протидії корупції. Так, наприклад, у Скандинавії немає детального регулювання конфлікту інтересів: законодавство закріплює лише основні принципи» [9]. В Австрії та Греції існують кодекси публічної служби, в Ісландії – закон про публічну адміністрацію. У деяких країнах розроблені спеціальні кодекси поведінки для окремих категорій службовців на кшталт Міністерського кодексу у Великобританії. Тому радше йдеться про дотримання правил етичної поведінки службовця та відповідну оцінку приватних інтересів через призму можливого їх негативного впливу на об'єктивність прийняття рішень чи діянь службовця при реалізації своїх службових чи представницьких повноважень [8].

По-друге, одним із способів врегулювання конфлікту інтересів виступає можливість усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів. Цей спосіб використовується за наявності певних умов: коли має місце або реальний, або потенційний конфлікт інтересів; коли конфлікт інтересів має тимчасовий характер; за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа; за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій іншим працівником

відповідного органу, підприємства, установи, організації. Останній пункт викликає певні питання, тому що особа, на яку покладається виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, по-перше, залишає осторонь свої безпосередні обов'язки на невизначений строк (навіть якщо це разове завдання, його виконання може зайняти тривалий термін), по-друге, чи надається потім цій особі додаткова оплата, певні додаткові дні до відпустки чи ін. Все це не є врегульованим нормами Закону України «Про запобігання корупції», а тому і залишається на розсуд безпосереднього керівника.

По-третє, п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» зобов'язує особу, у якої виник конфлікт інтересів, повідомити про це або свого безпосереднього керівника, або НАЗК [7]. Проте, вказана норма не містить імперативного припису про форму такого повідомлення: усно, письмово, електронно і т.д., що створює додаткові незручності для особи, яка повинна прийняти рішення щодо способу врегулювання конфлікту інтересів. НАЗК рекомендує в своїх Методичних рекомендаціях робити це письмово «реєстрацією відповідно до існуючої системи діловодства», додатково наводячи примірну форму такого повідомлення. Ми вважаємо за необхідним внесення змін у п. 2 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» та викладення цього пункту у наступній редакції «2) ПИСЬМОВО повідомляти не пізніше наступного робочого дня», не вказуючи про реєстрацію, презюмуючи, що вся вхідна кореспонденція (як внутрішня, так і зовнішня) реєструється секретарем або відповідальною особою у відповідній системі (журналі чи ін. формі). Це надасть можливість особі, які відповідальна за прийняття рішення щодо вирішення конфлікту інтересу у підлеглому, якісно, повно та всебічно дослідити всі викладені у повідомленні обставини та вибрати той оптимальний спосіб, що передбачений у статтях 29-34 Закону України «Про запобігання корупції», звертаючи увагу на те, що неввірно обраний захід може призвести не тільки до неефективного врегулювання конфлікту інтересів, а й до кваліфікації таких діянь керівника як неправомірних.

По-четверте, особа, при підозрі про наявність/відсутність в неї конфлікту інтересів повинна брати до уваги не лише обов'язки, що прямо передбачені профільним законом або її трудовим договором, а й дорученнями та розпорядженнями, які, досить часто, можуть мати тимчасовий характер з різних причин (наприклад, особа тимчасово, на період хвороби свого керівника, виконує його обов'язки; або особа на один день стає тимчасово виконуючим обов'язки керівника). Саме такі тимчасові додаткові права і обов'язки можуть стати причиною виникнення конфлікту інтересів. Проаналізувавши наявні, достатньо різноманітні судові рішення за останні роки, можна прийти до висновку, що найчастішим є зловживання обов'язками т.в.о. керівника, що знаходить свій прояв у негайному, незаконному нарахуванні премій, надбавок або ж знання доган. Наприклад, заступник начальника Бердянської філії ДП «Адміністрація морських портів України» Олександр Литкін, який тимчасово виконував обов'язки начальника Бердянської філії ДП «Адміністрація морських портів України», зняв з самого себе догану, чим порушив норми антикорупційного законодавства [10].

Зважаючи на статистику, яка зазначена на офіційному веб-сайті НАЗК, кількість притягнень осіб до адміністративної відповідальності за ст.172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (більше, ніж 3,5 тис. справ [11]) конфлікт інтересів залишається і до сьогоднішнього дня одним із найрозповсюдженіших правопорушень, яке пов'язане з корупцією, що додатково вказує на проблематику та важливість вивчення цього явища. Корупція виникає найчастіше виникає там, де приватний інтерес негативно впливає на виконання державною посадовою особою своїх обов'язків. Саме тому запобігання конфлікту інтересів доцільно розглядати як складову ширшої політики щодо запобігання і протидії корупції. З вищеведеного можна зробити висновок, що певні аспекти національного антикорупційного законодавства щодо конфлікту інтересів, його видів та способів врегулювання потребують більш детального регламентування та роз'яснення для однакового правозастосування.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Рівчаченко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя. 2017. 22 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07\\_2017/Rivchachenko\\_aref.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/aref/07_2017/Rivchachenko_aref.pdf) (дата звернення: 26.11.2024).
2. Бойко С. Ю. Переведення на іншу посаду та звільнення як заходи запобігання корупції і врегулювання конфлікту інтересів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Київ. 2019. 193 с. URL: [https://scc.knu.ua/upload/iblock/5e5/dis\\_Bojko%20S.Yu..pdf](https://scc.knu.ua/upload/iblock/5e5/dis_Bojko%20S.Yu..pdf) (дата звернення: 15.11.2024).
3. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ. 2021. 518 с. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cfd5d72-837f-472a-8d3b-b589a7573bc8/content> (дата звернення: 16.11.2024).
4. Мудрий С. М. Конфлікт інтересів у сфері господарювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04. Київ. 2021. 205 с. URL: <https://maup.com.ua/assets/files/dis/12-00-04/disertaciya-mudrii.pdf> (дата звернення: 16.11.2024).
5. Електронний репозитарій ДВНЗ «УжНУ». URL: [https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/browse?type=author&sort\\_by=2&order=DESC&rpp=20&etal=-1&value=Заборовський%2C+Віктор+Вікторович&offset=20](https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/browse?type=author&sort_by=2&order=DESC&rpp=20&etal=-1&value=Заборовський%2C+Віктор+Вікторович&offset=20) (дата звернення: 16.11.2024).
6. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України № 1506-VI від 11.06.2009 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17#Text> (дата звернення: 16.11.2024).
7. Про запобігання корупції: Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення: 05.11.2024).
8. Методичні рекомендації щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів : Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції № 2 від 12.01.2024 р. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/archive/category/konflikt-interesiv/12.01.2024/> (дата звернення: 16.11.2024).
9. Аніщенко Т. Конфлікт інтересів: від норми закону до рішення суду. *Адміністративне право і процес*. № 3 (34). 2021. С. 33-40. URL: <https://www.applaw.net/index.php/journal/article/view/747/655> (дата звернення: 16.11.2024).
10. Кого (не)карали за конфлікт інтересів у 2017 році. URL: <http://zp.nashigroshi.org>. (дата звернення: 18.11.2024).
11. Записи реєстру в розрізі статей. Офіційний веб-сайт НАЗК. URL: <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/reference/map> (дата звернення: 05.11.2024).