

**ПРОЯВИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ:
ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ****MANIFESTATIONS OF CONFLICT OF INTEREST IN PUBLIC ADMINISTRATION:
THEORETICAL AND PRACTICAL**

**Зелінська Я.С., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**Спасенко В.О., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права**

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

У статті авторами порушується проблематика існування такого явища у суспільстві як корупція. Акцентується увага на негативному впливі корупції на процеси державотворення. На шляху становлення правової держави важливу роль відіграє боротьба із корупцією як негативного явища у суспільстві. Протидія корупції традиційно здійснюється за певними напрямками. Авторами досліджуються особливості прояву конфлікту інтересів у публічному адмініструванні як одного із видів корупційних діянь. Конфлікт інтересів є закономірним соціальним явищем, що пронизує всі сфери суспільного буття, у тому числі сферу публічного (державного) управління. З'ясовано, що для розуміння конфлікту інтересів необхідна сукупність складників: ситуаційного, поведінкового, наслідкового.

Зазначено, що у науці існують різні критерії класифікації конфлікту інтересів. Дискусійні питання виникають під час наявності суперечності між приватним та публічним інтересами. На практиці виявити потенційний або реальний конфлікт інтересів потребує сукупності заходів, які будуть сприяти досягненню цієї мети.

Авторами розкрито склад адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172⁷ Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка встановлює адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Детально досліджено суб'єктний склад зазначеного правопорушення. Встановлено, що конфлікт інтересів може мати місце не тільки в діяльності публічного службовця, а й у діяльності осіб, які не перебувають на публічній службі, але їх діяльність пов'язана із наданням публічних послуг. Проаналізовано чинне законодавство України з окресленої проблематики, також звернено увагу на судову практику в аспекті того, що рішення, прийняті в умовах конфлікту інтересів, необхідно визнавати незаконними з урахуванням вимог Конвенції ООН проти корупції, національного законодавства і тих негативних наслідків для самого існування демократичного суспільства, яке спричиняє корупція.

Ключові слова: корупція, конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, адміністративне правопорушення, адміністративна відповідальність, публічне адміністрування.

The authors of the article raise the issue of the existence of such a phenomenon in society as corruption. Emphasis is placed on the negative impact of corruption on state-building processes. The fight against corruption as a negative phenomenon in society plays an important role in the establishment of the rule of law. Anti-corruption is traditionally carried out in certain areas. The authors study the peculiarities of the manifestation of conflict of interest in public administration as one of the types of corruption. Conflict of interest is a natural social phenomenon that permeates all spheres of public life, including the sphere of public (state) governance. It was found that to understand the conflict of interest requires a set of components: situational, behavioral, consequential.

It is noted that in science there are different criteria for classifying conflicts of interest. Debatable issues arise when there is a conflict between private and public interests. In practice, identifying potential or actual conflicts of interest requires a set of measures that will help achieve this goal. The composition of the administrative offense provided for in Article 172-7 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, which establishes administrative liability for violation of the requirements for the prevention and settlement of conflicts of interest, is analyzed. Emphasis is placed on the subjective composition of this offense. It has been established that conflicts of interest can occur not only in the activities of a public servant, but also in the activities of persons who are not in the public service, but whose activities are related to the provision of public services. The authors analyze in detail the current legislation of Ukraine on the outlined issues, also draw attention to the case law in the aspect that decisions taken in conflicts of interest must be declared illegal in accordance with the UN Convention against Corruption, national legislation and the negative consequences for the very existence of democratic society caused by corruption.

Key words: corruption, conflict of interest, potential conflict of interest, real conflict of interest, administrative offense, administrative liability, public administration.

Постановка проблеми. На шляху становлення правової держави важливу роль відіграє боротьба із корупцією як негативного явища у суспільстві. Протидія корупції традиційно здійснюється за певними напрямками. Зокрема, це запобігання корупції, тобто формування та проведення превентивної антикорупційної політики, та боротьба з проявами корупції шляхом притягнення особи, яка вчинила корупційне діяння, до юридичної відповідальності. Дослідження фундаментальних проблем, які пов'язані із теоретичним осмисленням проявів конфлікту інтересів у публічному адмініструванні, має важливе прикладне значення. Останніми роками процедура застосування заходів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів набуває своєї актуальності та в цілому сприяє зниженню корупціогенних факторів у публічному адмініструванні.

Стан дослідження. Доктринальні дослідження у сфері протидії корупції, які здійснювалися у наукових працях таких вчених, як Ю. П. Битяка, Ф. М. Бородкіна,

В. М. Гарашука, О. А. Голяшкіна, В. В. Зуй, С. М. Клімової, Т. В. Ковальова, А. В. Кудашкіна, В. В. Мартиновського, В. Я. Настюка, О. І. Олешка, І. Д. Пастуха, М. О. Тучака, М. І. Хавронюка та ін., свідчать про нагальність дослідження даної проблематики та мають важливе теоретичне та практичне значення.

Метою статті є аналіз теоретичних та практичних аспектів проявів конфлікту інтересів в органах публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу дослідження. Головним міжнародним актом на шляху із боротьбою з корупцією є Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. (далі – Конвенція ООН проти корупції) [1]. Україна стала державою-учасницею зазначеної Конвенції з 01.01.2010 року. Відтермінування набрання чинності для України зазначеного міжнародного акту сприяло зниженню ефективності механізму боротьби із корупцією у державі та поширення прояву різних форм корупції

у суспільстві. У п. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції міститься важливе положення, в якому зазначається, що кожна Держава-учасниця прагне, згідно із основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів.

У сфері публічного адміністрування на шляху запобігання конфлікту інтересів важливе значення відіграє Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. Так, у п. 4 вказується, що державні посадові особи не використовують своє офіційне становище для невинуватого здобування особистої користі або особистої та фінансової користі для своїх сімей. Вони не беруть участі ні в яких угодах, не займають ніякого становища, не виконують ніяких функцій і не мають ніяких фінансових, комерційних або інших аналогічних інтересів, які несумісні з їх посадою, функціями, обов'язками або їх виконанням [2]. Звертаючись до положень Закону України «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., слід зазначити, що особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів визначені розділом V. Проте вказаний закон не містить визначення цього терміну, у той же час нормативний аспект привертає увагу до визначень понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів». Потенційний конфлікт інтересів розглядається як наявність у особи приватного інтересу у сфері, у 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. Реальний конфлікт інтересів – це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [3].

Аналіз категорій «реальний конфлікт інтересів» та «потенційний конфлікт інтересів» у контексті визначення спільних та відмінних рис дозволяє зробити наступні висновки. По-перше, при реальному та потенційному конфлікті інтересів спільним є об'єкт, суб'єкт та наявність у суб'єкта приватного інтересу. Під суб'єктом потенційного та реального конфлікту інтересів розуміється особа, яка виконує службові чи представницькі повноваження, в свою чергу, під об'єктом потенційного та реального конфлікту інтересів – об'єктивність/неупередженість при прийнятті рішення / вчинення дій/ невчинення дій під час виконання своїх повноважень визначеним суб'єктом. По-друге, відмінність даних категорій полягає у наслідках потенційного та реального конфлікту інтересів. Наслідками реального конфлікту інтересів є ситуація, коли приватний інтерес особи (яка виконує службові чи представницькі повноваження) вплинув (впливає) на об'єктивність / неупередженість при прийнятті рішення/ вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень), тобто існує суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями. Натомість, наслідками потенційного конфлікту інтересів є ймовірна ситуація, коли приватний інтерес особи може вплинути на об'єктивність / неупередженість при прийнятті рішення/ вчинення дій / невчинення дій під час виконання своїх повноважень, тобто коли може існувати суперечність між приватним інтересом особи та її повноваженнями [4].

Слід також зупинитися на наукових підходах щодо окресленої проблематики. Так, В. Я. Настюк наводить ознаки корупції: 1) вона передбачає, з одного боку, підкуп, з іншого – продажність суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією; 2) становить сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки корупційних діянь та інших правопорушень, які вчинюються шляхом дії чи бездіяльності; 3) пов'язана з одержанням матеріальних благ, подарунків,

послуг, пільг, переваг або іншої вигоди матеріального чи нематеріального характеру для задоволення особистого чи групового інтересу; 4) вчинюється суб'єктом, який виконує організаційно-розпорядчі чи адміністративно-господарські повноваження у сфері державного (публічного) управління [5, с. 10-11]. Вказані ознаки слід взяти за основу для визначення конфлікту інтересів.

Зауважимо, що конфлікт інтересів є закономірним соціальним явищем, що пронизує всі сфери суспільного буття, у тому числі сферу публічного (державного) управління, у зв'язку з чим відповідні організаційно-правові механізми запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні були передбачені в законодавстві практично всіх держав, у тому числі і в Україні, незалежно від наявності (чи відсутності) формального визначення цього поняття у законодавстві [6, с. 14].

Сфера публічного адміністрування так само зазнає негативного впливу від проявів корупції, у тому числі конфлікту інтересів. А. Гайдук стверджує, що конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли посадовець має приватні інтереси, які можуть впливати або видаються такими, що впливають на неупереджене й об'єктивне виконання ним службових обов'язків [7, с. 102]. Слушною є позиція І. Д. Пастуха, який конфлікт інтересів визначає як наявність приватного інтересу публічної посадової особи, що може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення чи невчинення дій під час виконання нею як публічною посадовою особою дискреційних службових, представницьких або інших повноважень. Складовими конфлікту інтересів, на думку вченого, виступають: а) дискреційні службові, представницькі, а також інші публічні повноваження (у тому числі невідного характеру); б) приватний інтерес особи, яка реалізує такі повноваження; в) можливість впливу або вплив приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість реалізації дискреційних службових або інших публічних повноважень [8, с. 3].

На думку О. М. Олешка, конфлікт інтересів – це ситуація, яка має свої передумови виникнення, перебіг та наслідки, важливим є виникнення цієї ситуації, особливостей та можливих варіантів її перебігу, оцінка наслідків. Для розуміння конфлікту інтересів необхідна сукупність складників: ситуаційного, поведінкового, наслідкового [9, с. 46].

Якщо торкатися наукових розвідок у цій царині, то слід зазначити, що вчені класифікують конфлікт інтересів залежно від категорії інтересу. Для прикладу, Тітко І. А. наголошує на існуванні певних видів конфлікту інтересів, враховуючи певні критерії: (1) за критерієм виходу за межі свідомості однієї особи конфлікти інтересів можуть бути розподілені на: а) внутрішньо особистісні; б) міжособистісні; в) міжгрупові; (2) за критерієм наявності у суб'єктів конфлікту певної категорії інтересів виділяють конфлікти: а) приватних інтересів; б) приватних і публічних інтересів [10, с. 61]. У даному випадку, слід зазначити, що поряд із приватним виокремлюється публічний інтерес. Отже, виникає певна суперечність інтересів. Про це наголошується у Методичних рекомендаціях Національного агентства з питань запобігання корупції «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції»: Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2021 р. № 5. Суперечність полягає в тому, що, з одного боку, в особи наявний приватний інтерес (майновий або немайновий), а з іншого, особа, яка уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, має виконувати свої службові обов'язки в інтересах держави, територіальної громади, виключаючи можливість будь-якого впливу приватного інтересу. Таким чином, особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування,

приймаючи те чи інше рішення (вчиняючи ту чи іншу дію) по суті стоїть перед вибором задоволення публічного інтересу (на користь держави, територіальної громади) або приватного інтересу (власних інтересів, інтересів близьких осіб), тому навіть за умови, що особа, маючи приватний інтерес, приймає об'єктивні та неупереджені рішення, вона вчиняє дії в умовах реального конфлікту інтересів [11].

Крім того, конфлікт інтересів може мати місце не лише тоді, коли зазначена суперечність вже фактично вплинула на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень (вчинення або невчинення дій), а й тоді, коли вона потенційно може вплинути на них. Слід зауважити, що наявність протиріччя встановлюється в кожному окремо 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 [12, с. 277].

На практиці виявити потенційний або реальний конфлікт інтересів потребує сукупності заходів, які будуть сприяти досягненню цієї мети. Для прикладу, виявлення наявності потенційного або реального конфлікту інтересів на публічній службі може здійснюватися за допомогою аналізу: а) інформації, яка надається кандидатом на посаду в органі державної влади або місцевого самоврядування в межах проведення спеціальної перевірки та публічними службовцями про себе відповідно до вимог чинного законодавства про публічну службу; б) інформації, наданої особисто посадовою або службовою особою про наявність потенційного або реального конфлікту інтересів відповідно до вимог чинного антикорупційного законодавства; в) інформації, наданої фізичними та юридичними особами в межах реалізації права на участь у здійсненні антикорупційної політики країни, а також особами, які вважають, що внаслідок діяльності посадової особи в умовах конфлікту інтересів, його правам може бути завдано або завдано шкоду; г) інформації про конфлікт інтересів виявленої безпосередньо керівником органу або іншими публічними службовцями (службове викриття) [13, с. 151-152].

Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції запропоновано розглядати у двох значеннях: 1) як діяльність органів публічної адміністрації та інших юридичних осіб публічного права, спрямовану на виявлення можливих причин виникнення конфлікту інтересів, вчасне усунення цих причин та вирішення конфліктної ситуації у разі виникнення конфлікту інтересів відповідно до вимог законодавства України; 2) як окремий правовий інститут підгалузі службового права адміністративного права України, який являє собою сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання діяльності органів публічної адміністрації та інших юридичних осіб публічного права, пов'язаної із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції [14, с. 11].

Адміністративну відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів встановлює ст. 172⁷ КУпАП. Так, неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів – тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів – тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені вище, вчинені особою, яку протягом року було під-

дано адміністративному стягненню за такі ж порушення, – тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік [15]. Варто звернути увагу, що суб'єктом правопорушення є особи, зазначені у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції». Згідно зі ст. 28 Закону «Про запобігання корупції» конфлікт інтересів може мати місце у діяльності осіб, зазначених у пунктах 1, 2 ч. 1 ст. 3 цього Закону.

Аналіз зазначених положень законодавства свідчить про те, що конфлікт інтересів може мати місце не тільки в діяльності державного службовця, службовця місцевого самоврядування, але й у діяльності осіб, які не перебувають на державній службі, не працюють у державних підприємствах і організаціях, здійснюють приватну, у тому числі підприємницьку, діяльність, але вона пов'язана із наданням публічних послуг. Слушним видається твердження про хибність підходу науковців, що зводять їх надання лише органами державної влади та місцевого самоврядування [8, с. 88].

У цьому аспекті окремо слід згадати правову позицію Верховного Суду, висловлену у постанові від 20 березня 2019 року у справі № 442/730/17, стосовно визначення підстав для скасування рішення колегіального органу (місцевої ради), які є наслідком вчинення корупційного правопорушення одним із членів цього органу (депутатом). Велика Палата Верховного Суду зазначила, що рішення, прийняті в умовах конфлікту інтересів, необхідно визнавати незаконними з урахуванням вимог Конвенції ООН проти корупції, національного законодавства і тих негативних наслідків для самого існування демократичного суспільства, яке спричиняє корупція [16].

На підтвердження цієї позиції відмітимо, що відповідно до ст. 19 Конвенції ООН проти корупції встановлює, що кожна Держава-учасниця розглядає можливість вжиття таких законодавчих та інших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного зловживання службовими повноваженнями або службовим становищем, тобто здійснення будь-якої дії чи утримання від здійснення дій, що є порушенням законодавства, державною посадовою особою під час виконання своїх функцій з метою одержання будь-якої неправомірної вигоди для самої себе чи іншої фізичної або юридичної особи.

У свою чергу, статтею 34 Конвенції ООН проти корупції врегульовано питання щодо наслідків корупційних діянь, а саме з належним урахуванням добросовісно набутих прав третіх осіб кожна Держава-учасниця вживає заходів, відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього права, щоб врегулювати питання про наслідки корупції. У цьому контексті Держави-учасниці можуть розглядати корупцію як фактор, що має значення в провадженні про анулювання або розірвання контрактів, або відкликання концесій або інших аналогічних інструментів, або вжиття заходів для виправлення становища, яке склалося [1].

Висновок. Потреба у пошуку оптимальних способів запобігання та протидії конфлікту інтересів залишає за собою теоретичну невизначеність. Для ефективного запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному адмініструванні доцільне чітке нормативне визначення поняття, види конфлікту інтересів, що виникають в публічному адмініструванні, правових та організаційних засад їх запобігання та врегулювання, здійснення контролю за дотриманням відповідних процедур, закріплення комплексу заходів протидії, запровадження системи індикаторів, які будуть попереджати про потенційний конфлікт інтересів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 49. Стор. 2048.
2. Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб від 23.07.1996 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_788#Text
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
4. Джумагельдієва Г. Д., Орленко Я. Ю., Сергієнко І. Г. Механізм врегулювання конфлікту інтересів в системі державного управління. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1386>
5. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : підручник за заг. ред. В. Я. Настюка. Харків : Право, 2019. С. 13. 512 с.
6. Голяшкіна О. А. Організаційно-правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.02 : Київ, 2021. 20 с.
7. Гайдук А. В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання. *Вісник академії адвокатури України*. 2013. № 1. С. 101–107.
8. Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах засобами адміністративного права: дис. ... доктор. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», Київ, 2021. 518 с.
9. Олешко О. М. Управління конфліктами інтересів у професійній діяльності державних службовців. дис. ... канд. юрид. наук: 25.00.03 : Харків, 2018. 233 с.
10. Тітко І. А. Нормативне забезпечення та практика реалізації приватного інтересу в кримінальному процесі України : монографія. Х. : Право, 2015. 448 с.
11. Методичні рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції «Щодо застосування окремих положень Закону Країни «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції»: Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 02.04.2021 р. № 5. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/04/K.I.-09.04.2021-1.pdf>
12. Zuy V.V., Zelinska Ya. S. Conflict of interests. The institutionalisation of public relations in the fight against corruption: the experience of countries of Eastern and Western legal traditions (universal theoretical framework for relevant anti-corruption law of Ukraine): Collective monograph. Volume 1. Tallinn: Izdavniceŭba "Baltija Publishing", 2019. P. 273-293.
13. Хабарова Т. В. Адміністративно-процесуальні засади запобігання корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07 : Харків, 2017. 216 с.
14. Рівчаченко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 : Запоріжжя, 2017. 17 с.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 7 грудня 1984 року. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51, Ст. 1122.
16. Постанова Верховного Суду від 20 березня 2019 року., судова справа № № 442/730/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80854671>.