

ГУДКОВ Д. В.,  
здобувач  
(Запорізький національний університет),  
завідувач юридичного сектору  
(Українська академія банківської справи  
Національного банку України)

УДК 347.998.74

### КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВРЕГУЛЮВАННЯ В НАЦІОНАЛЬНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Неврегульований конфлікт інтересів є джерелом корупції в країні. Тому дане питання має бути закріплене в національному законодавстві. На сьогоднішній день в законодавстві України відсутні дієві механізми врегулювання конфлікту інтересів. Пропонується, використовуючи досвід інших країн, закріпити на законодавчому рівні механізм врегулювання конфлікту інтересів та детально описати шляхи врегулювання конфлікту інтересів.

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

Неурегулированный конфликт интересов является источником коррупции в стране. Поэтому данный вопрос должен быть закреплён в национальном законодательстве. На сегодняшний день в законодательстве Украины отсутствуют действенные механизмы урегулирования конфликта интересов. Предлагается, используя опыт других стран, закрепить на законодательном уровне механизм урегулирования конфликта интересов и детально описать пути урегулирования конфликта интересов.

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

The unregulated conflict of interests is the source of corruption in a country. Therefore, this question must be fastened in a national legislation. For today the effective mechanisms of regulation of conflict of interests absent in the legislation of Ukraine. It is offered using experience of other countries to fasten at legislative level the mechanism of regulation of conflict of interests, and detailed description of ways regulation of conflict of interests.

**Key words:** *conflict of interests, corruption, tools of corruption counteraction, regulation of conflict of interests, mechanism of corruption counteraction.*

**Вступ.** Якщо провести детальний аналіз світової практики в сфері протидії корупції, то можна дійти висновку, що одним з найбільш дієвих з-поміж превентивних антикорупційних заходів є врегулювання конфлікту інтересів, що є важливим аспектом вдосконалення публічної служби на стадії подолання корупції. Питання врегулювання конфлікту інтересів знайшло своє відображення у світовій практиці, але в Україні дане питання знаходиться тільки на початковому етапі розвитку. Тому відсутність законодавчого врегулювання даного питання є однією з проблем протидії корупції в Україні.

На наш погляд, конфлікт інтересів є передумовою вчинення будь-якого корупційного правопорушення. Тому політика запобігання конфліктам інтересів не повинна бути сконцентрованою тільки на забороні публічним службовцям мати приватні інтереси, більш того, такий підхід навряд чи можна реалізувати. Запобігання конфлікту інтересів повинно бути спрямовано на підтримання доброчесності та об'єктивності адміністративних рішень і системи державного управління.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є дослідження способів та методів врегулювання конфлікту інтересів в національному законодавстві та встановлення дієвих шляхів врегулювання конфлікту інтересів в Україні враховуючи досвід інших країн.

**Результати дослідження.** Для визначення поняття «конфлікт інтересів» застосовувалось чимало підходів, але нормативне визначення конфлікту інтересів виглядає таким чином: конфлікт інтересів – 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 [3].

Слід підкреслити те, що визначення поняття конфлікту інтересів в національному законодавстві є більш вдалим, ніж у законодавстві Російської Федерації, оскільки характерною ознакою поняття конфлікту інтересів, згідно Закону 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Феде-



рації», є здатність нанесення шкоди законним інтересам держави та суспільства [5]. На нашу думку, на практиці буде важко визначити можливість нанесення шкоди. А тому і буде важко визначити наявність конфлікту інтересів без такої характерної риси, як здатність нанесення шкоди.

В понятті, зазначеному у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», посадова особа може мати свої законні інтереси як приватна особа, але дані інтереси здатні вплинути на виконання посадовою особою своїх обов'язків. Отже, дане визначення науковці виділяють як «фактичний конфлікт інтересів». В тому випадку, коли ж посадова особа має такі особисті інтереси, в силу природи яких конфлікт інтересів з'явився б, якщо посадовій особі треба було б виконувати відповідні (тобто такі, які конфліктують з особистими інтересами) офіційні обов'язки в майбутньому, то в такому разі слід розглядати конфлікт інтересів як потенційний. Важливим є те, що коли особистий інтерес фактично скомпрометував неналежне виконання посадових обов'язків, то це слід краще розглядати як певне правопорушення «зловживання службовим становищем», або навіть як факт корупції, а не як «конфлікт інтересів». Характерною рисою врегулювання конфлікту інтересів в системі протидії корупції і є те, що це є засобом попередження корупційних правопорушень, тобто виявлення конфлікту інтересів повинно мати місце до моменту вчинення корупційного правопорушення.

Конфлікт інтересів – це колізія між державними інтересами в межах певної посади та приватними інтересами особи, яка займає дану посаду.

З метою запобігання та протидії корупції шляхом врегулювання конфлікту інтересів необхідно встановити причини та умови виникнення конфлікту інтересів. Основними причинами виникнення конфлікту інтересів є 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; неясне соціальне забезпечення публічних службовців. Умовами виникнення конфлікту інтересів є ряд факторів, але виокремлення заслуговують наступні: високий рівень розмитості та невизначеності компетенції, дублювання повноважень державних органів, їх структур, державних службовців; наявність бюрократичних процедур; наявність протиріч між нормативними правовими актами органів влади різного рівня, включення до них положень, що сприяють створенню умов для корупційної поведінки, існуючі прогалини у правовому регулюванні; відсутність реальної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків, неналежний контроль за службовцем; відсутність або недостатнє використання моральних та матеріальних ресурсів мотивації службовця, неоднакова винагорода при виконанні рівного об'єму службових функцій через неефективність системи оплати праці тощо.

Отже, враховуючи певний досвід врегулювання конфлікту інтересів на міжнародному рівні, необхідно визначати власні шляхи врегулювання даного питання. Тому, перш ніж звернутись до національних шляхів врегулювання конфлікту інтересів, необхідно провести певний аналіз міжнародного досвіду.

Спроби вирішення конфлікту інтересів у адміністративному кодексі поведінки чиновників США пов'язані із кримінальною відповідальністю. Крім того, у якості морального регулятора використовуються етичні кодекси державних службовців (Кодекс поведінки посадових осіб Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН) із підтримання правопорядку, Кодекс державного службовця, Посібник для проведення профілактично-роз'яснювальної роботи серед працівників органів державної податкової служби України щодо попередження корупційних діянь), настанови (Організації економічного співробітництва та розвитку щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі), приписи (для індивіда – правила повідомлення про конфлікт інтересів, уникнення, запобігання та розв'язання такого конфлікту; для організації – приписи щодо виявлення, запобігання, контролю та санкціонування конфлікту). Але держава через інституційні засоби опосередковано спроможна впливати на гідний вихід із конфлікту інтересів. Активне вжиття заходів щодо професійної соціалізації індивіда, професійно-етичне навчання, демонстрація кращих прикладів професійного поведіння здатні через механізм переконання впливати на усвідомлення місії професії [4].

Організація економічної співпраці та розвитку передбачила основні принципи управління конфліктом інтересів:

1. Служіння суспільним інтересам.

Державні посадові особи мають приймати рішення та надавати рекомендації, керуючись в кожному конкретному випадку відповідним законом, а також міркуваннями суспільної вигоди, ігноруючи міркування власної вигоди (тобто бути «незацікавленими»). Державні посадові особи повинні ігнорувати або обмежувати вплив приватних інтересів, які потенційно спроможні скомпрометувати офіційні рішення, прийняті за їх участю.

Коли це неможливо, державна посадова особа має утримуватися від прийняття або виконання офіційних рішень, які можуть бути скомпрометовані її інтересами як приватної особи або належністю до інших організацій.

2. Забезпечення прозорості та громадського аналізу.

Посадові особи і державні органи повинні діяти таким чином, який забезпечуватиме всебічний громадський аналіз. Цей обов'язок неможливо виконати автоматично, якщо державні органи діятимуть просто відповідно до «літери» закону; ця вимога передбачає повагу до більш широких цінностей державної служби, таких як незацікавленість, об'єктивність та добросовісність.



Державні органи і посадові особи повинні забезпечувати послідовність і достатній ступінь відкритості процесу врегулювання конфліктів або управління вирішенням конфліктних ситуацій. Посадові особи та державні органи мають сприяти громадському аналізу управління врегулюванням конфліктів інтересів в межах відповідної нормативно-правової бази.

3. Підвищення персональної відповідальності і особистий приклад.

Очікується, що державні посадові особи в усіх випадках діятимуть таким чином, аби слугувати прикладом доброчесності для інших державних посадових осіб і громадськості.

Державні посадові особи повинні максимальною мірою брати на себе відповідальність за вирішення власних справ, які пов'язані з їх статусом приватних осіб, щоб уникнути конфліктів інтересів, які виникають внаслідок призначення на державну посаду і наступної діяльності в цій якості.

Державні посадові особи повинні брати на себе відповідальність за виявлення і врегулювання конфліктів на користь громадського інтересу, якщо подібні конфлікти дійсно виникають.

4. Створення організаційної культури, нестерпної до конфлікту інтересів.

Практика діяльності державного органа повинна заохочувати розкриття і обговорення конфліктних ситуацій посадовими особами і включати необхідні засоби захисту інформації, що розкривається, від її використання не за призначенням іншими посадовими особами.

Державні органи мають створювати і підтримувати культуру відкритого спілкування та діалогу з питань доброчесності та її розвитку.

Звичайно, що перелічені способи врегулювання конфлікту інтересів є, так би мовити, ідеальною моделлю публічної служби, але, на нашу думку, це той рівень, до якого необхідно прагнути, будуючи національне законодавство з метою подолання корупції в країні [1].

Стосовно досвіду нашої країни, вперше поняття конфлікту інтересів знайшло своє закріплення у Загальних правилах поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 року. Відповідно до цього акта державний службовець повинен був на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів чи осіб та організацій, з якими він має або мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків. На сьогоднішній день конфлікт інтересів врегульовано Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції», де і передбачено шляхи подолання конфлікту інтересів. Самим законом передбачено два види способів уникнення конфлікту інтересів, а саме:

1) уживати заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів;

2) повідомляти невідкладно безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів.

Такі способи є значною мірою декларативними та непридатними для урегулювання конфлікту інтересів на практиці. Крім того, перелік способів урегулювання конфлікту інтересів не є вичерпним, оскільки частиною другою статті 14 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачено, що закони та інші нормативно-правові акти, що визнають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних із виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів. У цьому контексті відзначимо, що такий порядок і шляхи законодавством практично не врегульовано – до правових засобів запобігання конфлікту інтересів, відображених у чинній Конституції та законах, слід віднести: встановлення обмежень щодо суміщення посад в органах публічної влади з іншими видами діяльності (стаття 78, 103, 120, 127 Конституції, стаття 46 Закону «Про прокуратуру», стаття 7 Закону «Про статус депутатів місцевих рад», стаття 7 Закону «Про Центральну виборчу комісію», стаття 12 Закону «Про державну службу» і т.д.), а також декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру (стаття 10 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», стаття 13 Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», стаття 25 Закону «Про статус народного депутата України» і т.д.). На наш погляд, дана норма призведе тільки до прийняття неузгоджених нормативно-правових актів в частині повноважень органів держави щодо врегулювання конфлікту інтересів. Водночас такі поширені у європейській практиці механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, як утримання від прийняття рішень, позбавлення приватного інтересу (передача активів у довічне управління і т.п.) чинним законодавством, взагалі не закріплені. Необхідно визначити єдиний та чіткий перелік способів урегулювання конфлікту інтересів спеціальним законом. Як вбачається, на сьогодні відсутній і єдиний закон, який би визначав загальні вимоги до поведінки посадових осіб, хоча його прийняття прямо впливає з положень статті 14 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Натомість у чинних законах про державну службу та про службу в органах місцевого самоврядування визначено лише загальні принципи такої поведінки, зміст яких не конкретизовано.

Однією із спроб врегулювання конфлікту інтересів в національному нормативно-правовому полі є закріплення шляхів його подолання у загальних правилах поведінки державних службовців, затверджених наказом Головного управління державної служби України від 04.08.2010 № 214. Отже, у даному документі



прослідковуються шляхи усунення державного службовця, у якого виник конфлікт інтересів, від прийняття відповідного рішення або прийняття рішення під чітким контролем. Передбачені і шляхи здійснення контролю. Але, на нашу думку, дані норми повинні бути встановлені в нормативно-правових актах вище за своєю юридичною силою, ніж наказ Головного управління державної служби України, порушення якого може призвести до дисциплінарної відповідальності [6].

Отже, питання врегулювання конфлікту інтересів більш вдало пропонується у проекті закону «Про практику професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів». Статтею 15 зазначеного проекту закону передбачається способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності публічних службовців, серед них є:

- 1) позбавлення приватного інтересу, з приводу якого виник конфлікт інтересів;
- 2) усунення публічного службовця від прийняття рішення (участі в прийнятті рішення) або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів;
- 3) переведення публічного службовця на іншу посаду або його звільнення із займаної посади;
- 4) прийняття рішення або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів під зовнішнім контролем [2].

Зустрічаються випадки, коли посадова особа має певні приватні інтереси, пов'язані з майновими правами. У цьому разі посадова особа може позбутися приватного інтересу, з приводу якого виник конфлікт інтересів, шляхом відчуження корпоративних прав, майна або майнових прав, передачі їх у довірче управління майна або у будь-який інший спосіб. Існують випадки, коли наявний потенційний конфлікт інтересів у близьких рідних посадової особи, якого необхідно позбавитись при проходженні публічної служби. Наприклад, у США існує практика, що дружина Президента США залишає роботу на час політичної діяльності свого чоловіка, аби не допустити виникнення конфлікту інтересів і не викликати підозру у громадськості щодо його наявності. Як правило, з початку політичної кар'єри у подружжі йде домовленість щодо обмеження виконання певних видів діяльності з метою про уникнення конфлікту інтересів.

Однак позбавлення приватного інтересу має виключати будь-яку можливість його приховування або відновлення. Тому не слід розглядати як позбавлення приватного інтересу дії щодо розлучення з подружжям, а також заяви, в тому числі публічні, про розірвання особистих, дружніх чи інших стосунків з іншими особами. Не можуть вважатись позбавленням приватного інтересу відчуження корпоративних прав, майна або майнових прав, передачі їх у довірче управління, якщо такі дії здійснюються на користь близьких родичів публічного службовця.

Публічний службовець має письмово повідомити про спосіб позбавлення приватного інтересу уповноважену особу чи Уповноважений орган. З цього приводу уповноважена особа, а за її відсутності – Уповноважений орган, робить висновок про наявність або відсутність приватного інтересу.

Одним із вдалих способів врегулювання конфлікту інтересів є усунення публічного службовця від прийняття рішення чи участі в прийнятті рішення, або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів. Даний спосіб використовується за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших публічних службовців. Усунення публічного службовця від прийняття рішення чи участі в прийнятті рішення або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів, а також залучення до прийняття рішення або вчинення відповідних дій інших службовців, здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює публічний службовець.

У випадку, коли конфлікт інтересів має постійний характер і не може бути розв'язаний шляхом усунення відповідного публічного службовця від прийняття рішення або вчинення дій та за наявності рівноцінної вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям публічного службовця, відбувається переведення публічного службовця на іншу посаду.

Однак переведення на іншу посаду може здійснюватися лише за згодою публічного службовця.

Якщо переведення публічного службовця на іншу посаду є неможливим, або публічний службовець не погоджується на переведення на іншу посаду, і конфлікт інтересів не може бути врегульований в інший спосіб, то публічного службовця звільняють із займаної ним посади.

Тому законодавче закріплення способів врегулювання конфлікту інтересів призводить до внесення змін у відповідні нормативно-правові акти, які, наприклад, регламентують трудові відносини та підстави їх припинення.

Ще одним із дієвих, на нашу думку, способів недопущення конфлікту інтересу, який практично не використовується на публічній службі, є фінансове стимулювання добросовісної праці публічних службовців, що є одним із дієвих способів зацікавленості особи. Будь яка особа, отримуючи велику заробітну плату, двічі обміржує наявність ризиків звільнення при здійсненні корупційного правопорушення, оскільки для неї буде більш привабливим залишитись на посаді та продовжувати отримувати заробітну плату. Тому повинна бути створена система статусних гарантій, соціального забезпечення: пенсійного, житлового, медичного, тобто необхідно створити для будь якого працівника стимули до праці. Але матеріальне забезпечення посадових осіб не є вирішальним засобом врегулювання конфлікту інтересів. Нарівні з даними статусними гарантіями повинна дієво працювати система покарань за здійсненні корупційні правопорушення, тільки в такому випадку



буде працювати здоровий раціоналізм при виконанні своїх функцій посадовими особами. Високий посадовий оклад не гарантує зацікавленість та високу результативність і чесність. Звикаючи до стабільно високої заробітної плати, навіть законослухняні службовці не завжди зупиняються перед спокусою хабара.

**Висновки.** Отже, підсумовуючи усе вищезазначене, слід звернути увагу на те, що конфлікт інтересів є дуже складним і комплексним поняттям у системі подолання корупції, для врегулювання якого необхідно враховувати різні аспекти публічної служби та і правовідносин взагалі. Слід пам'ятати, що невирішений конфлікт інтересів призводить до різноманітних зловживань службовим становищем, наслідком чого і є корупційне правопорушення. Тому, на нашу думку, слід приділити багато уваги до врегулювання конфлікту інтересів на законодавчому рівні шляхом прийняття спеціального закону та внесення відповідних змін до інших законодавчих та нормативно-правових актів.

#### Список використаних джерел:

1. Посібник ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. – ISBN 92-64-10489-5.
2. Проект закону України «Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=35203](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=35203).
3. Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17>.
4. Підтримка належного урядування: проект протидії корупції в Україні (UPAC). Оглядово-аналітичний звіт «Конфлікт інтересів обраних осіб та корупція: національне законодавство, європейська практика, пропозиції». Підготовлено Лабораторією законодавчих ініціатив [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.parlament.org.ua/upload/docs/UPAC Interest.pdf](http://www.parlament.org.ua/upload/docs/UPAC Interest.pdf).
5. Закон РФ від 27.07.2004 р. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Електронний ресурс]. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_149506/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_149506/).
6. Наказ головного управління державної служби України № 214 від 04.0.2010 р. «Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців» [Електронний ресурс]. – <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

**ІГОНІН Р. В.,**

доктор юридичних наук,  
доцент, професор кафедри  
адміністративного та фінансового права  
(Національна академія прокуратури України)

УДК 347.962.2:351.87(477)

### МІСЦЕ ВИЩОЇ РАДИ ЮСТИЦІЇ У СИСТЕМІ ПОДІЛУ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ВИМІР)

В даній статті досліджується місце Вищої ради юстиції у рамках системи поділу державної влади. Аналізуються повноваження цього органу. Розглядаються положення міжнародно-правових актів рекомендаційного характеру щодо організації діяльності Вищої ради юстиції. Формуються висновки щодо місця перебування даного органу в системі владних координат.

**Ключові слова:** Вища рада юстиції, органи державної влади, склад Вищої ради юстиції.

В данной статье исследуется место Высшего совета юстиции в рамках системы разделения государственной власти. Анализируются полномочия этого органа. Рассматриваются положения международно-правовых актов (рекомендательного характера) относительно организации деятельности Высшего совета юстиции. Формулируются выводы относительно места пребывания данного органа в системе властных координат.

**Ключевые слова:** Высший совет юстиции, органы государственной власти, состав Высшего совета юстиции.

This article discusses the place of the Supreme Council of Justice within the system of public authorities. The powers of this body are analysed. Author consider the international law acts (recommendatory nature), on the problem of its formation. The conclusions regarding of the place of this body in hierarchy of the state authority of Ukraine is formulated.

**Key words:** Supreme Council of Justice, public authorities, the composition of the Supreme Council of Justice.

