

---

УДК 342.9<https://doi.org/10.34142/23121661.2024.39.01>

orcid. org / 0000-0001-5259-4590

© Задихайло О.А., 2024

О.А. Задихайло

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО  
РЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ  
В УКРАЇНІ**

O. Zadikhaylo

**ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL  
REGULATION OF CONFLICT  
OF INTERESTS IN UKRAINE**

**Анотація.** У статті досліджено окремі аспекти правового врегулювання конфлікту інтересів в Україні. Актуальність дослідження даної проблематики має важливе теоретичне й практичне значення для створення механізмів урегулювання та запобігання конфлікту інтересів на законодавчому рівні. В статті проаналізовано міжнародно-правові акти та вітчизняне законодавство у сфері протидії корупції, виявлено прогалини та проблеми правового регулювання конфлікту інтересів в Україні та запропоновано шляхи їх вирішення.

**Ключові слова:** конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, посадова особа, публічна служба, антикорупційне законодавство, адміністративна відповідальність, корупційне правопорушення, приватний інтерес.

**Abstract.** An important vector on the way of our state to European integration is the fight against corruption and all its manifestations. One of the priorities in this process is to prevent and resolve conflict of interests. The article is devoted to the study of certain aspects of the legal settlement of the conflict of interests in Ukraine. The relevance of the study of this issue is great theoretical and practical importance for the creation of mechanisms for resolving and preventing conflicts of interest at the legislative level.

The article is aimed at generalizing approaches to understanding the "conflict of interests" on the basis of the analysis of international legal acts and domestic legislation in the field of combating corruption, identifying gaps and problems of legal regulation of conflict of interests in Ukraine and determining ways to solve them.

The author notes that an urgent need today is a detailed regulatory and legal consolidation of fundamental provisions on conflict of interest at the level of a special Law. The need to adopt a special Law "The Conflict of Interests" is also determined by the importance of developing a system of legal means aimed at identifying corruption risks that may lead to a conflict of interests and lead to the commission of corruption offenses.

Based on research, the author of the article concluded that that domestic legislation in the field of conflict of interests contains only general wording without establishing special legislative rules for the clear identification of the presence or absence of a conflict of interests in the activities of authorized persons, who perform public functions and needs to be improved by adopting a special basic Law of Ukraine "The Conflict of Interests" taking into account international norms and standards in this area.

**Key words:** conflict of interests, potential conflict of interest, real conflict of interest, official, public service, anticorruption legislation, administrative responsibility, a corruption offense, private interest.

*Постановка проблеми.* Важливим вектором на шляху нашої держави до Європейської інтеграції є боротьба з корупцією та усіма її проявами. Одним із пріоритетних напрямків у цьому процесі є запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Відповідно до ч. 4 ст. 7 Конвенції ООН проти корупції, «кожна держава-учасниця прагне, згідно з основоположними принципами свого внутрішнього права, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів» [1].

У зв'язку з тим, що «конфлікт інтересів» став, по-перше, новою категорією для вітчизняної юридичної науки, і, по-друге, новим правовим явищем в національній правовій системі, на практиці виникли суттєві труднощі щодо його розуміння в сучасних умовах державотворення, а також із реалізацією норм національного законодавства, які передбачають механізми запобігання і врегулювання конфлікту інтересів [2, с. 65].

*Аналіз досліджень і публікацій.* Доктринальні дослідження проблем, пов'язаних з нормативно-правовим врегулюванням конфлікту інтересів за останні роки знайшли відображення у працях багатьох вчених адміністративістів, таких як Д. В. Гудков [3], І.Д. Пастух [4], О.І. Миколенко [2], А. К. Лупу [5], С. В. Рівчаченко [6], Н. В. Янюк [7]. Це свідчить про актуальність дослідження даної проблематики та має важливе теоретичне й практичне значення для створення механізмів урегулювання та запобігання конфлікту інтересів на законодавчому рівні.

*Метою статті* є узагальнення підходів до розуміння «конфлікту інтересів» на основі аналізу міжнародно-правових актів і вітчизняного законодавства у сфері протидії корупції, виявлення прогалин і проблем правового регулювання конфлікту інтересів в Україні та визначення шляхів їх вирішення.

*Виклад основного матеріалу.* Правовий інститут конфлікту інтересів з часу його законодавчого закріплення активно розвивається в Україні протягом останніх років.

Перше нормативне використання терміна «конфлікт інтересів» у вітчизняному законодавстві відбулося ще у 1998 році у Положенні про організацію

внутрішнього аудиту в комерційних банках України, затвердженому Постановою Національного банку України № 114 від 20 березня 1998 року, в якому конфлікт інтересів розглядався як «будь-який вид стосунків, який не відповідає інтересам банку або може перешкоджати об'єктивному виконанню обов'язків відповідальної особи» [8].

Пізніше це поняття було використане у ст. 10, 12-2, 47 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» від 01.07.2001 року, однак вже без конкретного визначення цієї категорії.

Високий ризик виникнення конфлікту інтересів існує у сфері публічної служби. Адже публічні службовці мають широкий доступ до інформації, яка стає відомою з огляду на виконувані функції. Усе це потенційно створює умови для виникнення конфлікту інтересів, а відтак виникає потреба у нормативному закріпленні запобіжних заходів чи їх розв'язання на користь інтересів суспільства [9, с. 148].

Не випадково серед перших нормативно-правових актів, у яких було використано категорію «конфлікт інтересів» були Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України № 58 від 23 жовтня 2000 року. Відповідно до п. 21 Загальних правил «державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів, який 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». При цьому будь-який з таких конфліктів має бути вирішений до прийняття на державну службу чи призначення на нову посаду [10].

Тобто, відповіді на питання, що має робити державний службовець, якщо буде виявлено конфлікт інтересів при проходженні державної служби у Загальних правилах не надавалось. Не було вирішено це питання і в новій редакції Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затвердженій Наказом Національного агентства України з питань державної служби № 158 від 05 серпня 2016 року. Замість розширення розуміння поняття «конфлікт інтересів», в новій редакції лише вказується на обов'язок державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування діяти доброчесно, а саме: «спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів та недопущення конфлікту між приватними та публічними інтересами, уникати виникнення реального та потенційного конфлікту інтересів у своїй діяльності Загальних правил етичної поведінки державних службовців».

Наступною спробою нормативного врегулювання цієї категорії на законодавчому рівні стало визначення конфлікту інтересів як «суперечності між приватними 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 не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень» в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 року [11], який на сьогодні вже втратив чинність. При цьому в ст. 14 вказаного Закону зазначалося, що «порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів мають передбачити закони та інші нормативно-правові акти, які визначають 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».

На сьогодні заходи зовнішнього та самотійного врегулювання конфлікту інтересів передбачені Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1700–VII «Про запобігання корупції». Згідно зі ст. 29 Закону до заходів зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів віднесено: «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; перегляд обсягу службових повноважень особи; переведення особи на іншу посаду; звільнення особи».

У якості заходів самотійного врегулювання конфлікту інтересів Закон передбачає можливість особи у разі наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів, самотійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади [12].

Закон України «Про запобігання корупції» на теперішній час є основним законодавчим актом, що регулює питання конфлікту інтересів. В ньому визначено поняття приватного інтересу, конфлікту інтересів (потенційного і реального), регламентовано порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Так, потенційний конфлікт інтересів законодавець визначає як «наявність у особи приватного інтересу у сфері, в 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». В свою чергу «реальний конфлікт інтересів – 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» [12].

Таким чином, факт конфлікту інтересів може мати місце за наявності публічних (службових) повноважень та приватного інтересу в осіб, які обіймають певні посади, пов'язані з виконанням публічних функцій. На жаль, в українському законодавстві на сьогодні відсутній єдиний термін для опису осіб, які виконують публічні функції, обіймаючи посади в органах державної влади та місцевого самоврядування та/або діють у рамках делегованих повноважень.

У Конвенції ООН Проти корупції до категорії «державна посадова особа» пропонується відносити будь-яку особу, яка обіймає посаду в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі Держави-учасниці, яку призначено чи обрано, праця якої оплачувана чи не оплачувана, незалежно від старшинства; будь-яку іншу особу, яка виконує будь-яку державну функцію, зокрема для державного органу або державного підприємства, або надає будь-яку державну послугу [1]. Проте, наявність чіткого та зрозумілого терміну в Конвенції, на жаль, не стала передумовою для його інтеграції у вітчизняне законодавство.

Закон України «Про запобігання корупції» у ст. 3. «Суб'єкти, на яких поширюється дія цього Закону» містить перелік посад, щодо яких застосовується положення, у тому числі, щодо врегулювання конфлікту інтересів. Однак, окремі пункти цього переліку мають узагальнюючий характер і не визначають конкретних категорій посад. Так, відповідно до підпункту а п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» особами, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування є «посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 частини першої цієї статті», а відповідно до підпункту б п.2. ч.1 тієї ж статті до кола таких осіб належать також «...інші особи, визначені законом» [12]. Такий варіант викладення норми ускладнює визначення суб'єктів – носіїв антикорупційних обмежень та притягнення винних у вчиненні корупційних правопорушень осіб до юридичної відповідальності.

Суперечності та прогалини, які містить чинне законодавство щодо чіткої ідентифікації наявності або відсутності конфлікту інтересів в діяльності уповноважених осіб, які виконують публічні функції, негативним чином впливають і на процедуру винесення судових рішень у справах про адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією, зокрема стосовно порушення

вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, відповідальність за які передбачена у ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Аналіз судової практики застосування ст. 172-7 КУпАП, дозволяє стверджувати, що «чи не найбільш характерною її тенденцією є відсутність уніфікованого підходу щодо кваліфікації дій, коли за результатами розгляду ідентичних (або майже ідентичних) ситуацій суди ухвалюють протилежні рішення при оцінці того, чи: по-перше, мав місце факт суперечності між приватним інтересом і службовими чи представницькими повноваженнями; по-друге, чи вплинула така суперечність на об'єктивність або неупередженість рішення» [13, с. 159]. Така ситуація склалася внаслідок недосконалості норм Закону України «Про запобігання корупції», які в занадто загальному вигляді визначають поняття як реального, так і потенційного конфлікту інтересів.

За відсутності належного законодавчого врегулювання, повноваженнями стосовно надання рекомендаційних роз'яснень, методичної та консультаційної допомоги щодо застосування актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, відповідно до ст. 11 Закону України «Про запобігання корупції», наділене Національне агентство з питань запобігання корупції, яке є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної антикорупційної політики.

Однак, через наявність досить суттєвих прогалин в антикорупційному законодавстві щодо врегулювання конфлікту інтересів, саме Національне агентство з питань запобігання корупції в багатьох випадках звертається до науковців з проханням висловити наукову позицію, зокрема щодо суміщення посад особами, уповноваженими на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, щодо уточнення співвідношення категорій «близькі особи» і «члени сім'ї» суб'єкта декларування, щодо моніторингу способу життя декларанта та деяких інших питань. І хоча сьогодні Національне агентство формулює певні методичні розробки, але іноді цього замало, необхідним є врегулювання відповідних питань на законодавчому рівні [9, с. 152].

Відтак, нагальною потребою сьогодні є детальне нормативно-правове закріплення фундаментальних положень про конфлікт інтересів на рівні спеціального Закону. Необхідність ухвалення окремого Закону «Про конфлікт інтересів» обумовлюється також важливістю розробки системи правових засобів, спрямованих на виявлення корупційних ризиків, які можуть спричинити конфлікт інтересів та призвести до вчинення корупційних правопорушень. Сучасне українське законодавство таких засобів практично не

містить, що суттєво ускладнює діяльність щодо превенції подібних правопорушень.

В умовах входження України до європейського правового простору важливого значення набуває позитивний досвід застосування схожих нормативно-правових актів, якими закріплено механізми, спрямовані на запобігання виникненню конфлікту інтересів в окремих європейських державах, в яких ухвалено спеціальні закони про конфлікт інтересів. Серед таких країн – Сербія (Закон про конфлікт інтересів), Чехія (Закон про конфлікт інтересів), Хорватія (Закон про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень), Латвія (Закон про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб), Литва (Закон про публічні та приватні інтереси у публічній службі) [14].

*Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.* Виходячи з вищевикладеного, можна дійти висновку, що вітчизняне законодавство у сфері конфлікту інтересів містить лише загальні формулювання без встановлення спеціальних законодавчих правил щодо чіткої ідентифікації наявності або відсутності конфлікту інтересів в діяльності уповноважених осіб, які виконують публічні функції та потребує свого удосконалення шляхом прийняття спеціального базового Закону України «Про конфлікт інтересів» з урахуванням міжнародних норм і стандартів у цій сфері.

Правове регулювання конфлікту інтересів в Україні ще має багато невирішених питань, що зумовлює подальші наукові розвідки в цьому напрямі.

## Література

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції: Міжнародний документ від 31.10.2003 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16).
2. Миколенко О.І. Конфлікт інтересів в національній правосвідомості та законодавстві України. Правова держава. 2019. № 33 С. 65–70.
3. Гудков Д. В. Конфлікт інтересів та шляхи його врегулювання в національному законодавстві. *Право і суспільство*. 2014. №1-2, С. 120-124.
4. Пастух І. Д. Проблеми правового регулювання повідомлення про конфлікт інтересів та його врегулювання в діяльності центральних органів виконавчої влади, що спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*, 2017. Вип. 30(1). С. 82-85.
5. Лупу А. К. Нормативно-правове урегулювання конфлікту інтересів в системі антикорупційного права: міжнародний досвід та вітчизняні реалії. *Право UA*. 2020. № 3. С. 75–83.
6. Рівчаченко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 195 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Rivchachenko\\_diss.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Rivchachenko_diss.pdf)
7. Н.Янюк Поняття “конфлікт інтересів” у міжнародно-правових актах та адміністративному законодавстві України *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2018. Випуск 66. С. 147–154.
8. Положення про організацію внутрішнього аудиту в банках, затв.

Постановою Правління НБУ від 10.05.2016. № 311. *Офіційний вісник України*, 1998 р., № 21, с. 148, ст.775. **9.** Янюк Н. Поняття “конфлікт інтересів” у міжнародно-правових актах та адміністративному законодавстві України *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2018. Випуск 66. С. 147–154. **10.** Загальні правила поведінки державного службовця, затверджені наказом Головного управління державної служби України № 58 від 23 жовтня 2000 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10#Text> **11.** Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України № 3206-VI від 07.04.2011. Відом. Верхов. Ради України. 2011. № 40. – Ст. 404 **12.** Про запобігання корупції. Закон України 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради* 2014, № 49, Ст. 2056 **13.** *Узагальнення судової практики у справах про адміністративні правопорушення, пов’язані з корупцією (статті 172-4 172-9 КУпАП)*. Підготував д.ю.н, проф. Дудоров О.О., Центр політико-правових реформ. Київ, 2019, 253 с. URL:<https://pravo.org.ua/books/uzagalnennya-sudovoyi-praktyky-u-spravah-pro-administratyvni-pravoporushennya-pov-yazani-z-koruptsiyeyu-statti-172-4-172-9-kupap> **14.** Експертний висновок щодо конфлікту інтересів обраних осіб та корупції: національне законодавство, європейська практика, пропозиції. Технічний документ. С. 6. URL: <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/projects/upac/technical%20papers/UA/344-UPAC-TP-ConflictInterest-ALI-June2008-Ukr.pdf>.