КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ В АНТИКОРУПЦІЙНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

ШАЙ Роман Ярославович - кандидат юридичних наук, доцент кафедри міжнародного та кримінального права Інституту права, психології та інноваційної освіти Національного університету «Львівська політехніка».
ORCID ID: https://orcid.org/0000-0003-2788-6035
УДК 343.3
DOI: https://doi.org/10.32782/NP.2024.3.9

Конфлікт інтересу та форми і методи його врегулювання і запобігання йому є невід'ємними правовими інститутами будь-якої держави із розвиненою системою стримування та противаг. Концепція публічної служби, представницького мандату у європейських країнах є неповноцінною без механізмів урегулювання та запобігання конфлікту інтересів, недотримання вимог яких тягне за собою вкрай негативні наслідки для потенційного порушника. У цьому контексті вкрай актуальним постає питання дослідження поняття конфлікту інтересів та його ґенези.

Стаття висвітлює проблему конфлікту інтересів в контексті антикорупційного законодавства України, виходячи з міжнародних стандартів та вимог Євросоюзу. Недостатня чіткість та прозорість норм законодавства часто ускладнюють визначення ситуацій, що можуть вважатися конфліктом інтересів, а також упровадження ефективних механізмів контролю та запобігання таким конфліктам. Це створює ризик зловживання владою, корупції та впливу окремих осіб на рішення, ігноруючи загальні інтереси суспільства.

У статті обґрунтовується необхідність розмежування понять «потенційний конфлікт інтересів» та «реальний конфлікт інтересів» з урахуванням існуючої правозастосовчої практики. Автор аналізує наукові підходи до визначення понять «потенційний конфлікт інтересів» і «реальний конфлікт інтересів» та їх співвідношення з приватними інтересами публічних службовців. Деякі з проаналізованих наукових підходів до визначення відповідних понять піддаються обґрунтованій критиці. Автор вважає, що чинне законодавче визначення конфлікту інтересів багато в чому перевершує значну частину доктринальних підходів, що дозволяє досить ефективно використовувати його на практиці. У роботі зроблено висновок, що вираз «конфлікт інтересів» не потребує окремого визначення без уточнення природи такого конфлікту інтересів. Лише терміни «реальний конфлікт інтересів» та «потенційний конфлікт інтересів» можуть бути належним чином та ефективно визначені у правозастосуванні. Ця робота також визначає, що є конфлікт (реальний чи потенційний), існування потенційного конфлікту та ступінь, до якого може виникнути конфлікт. Особлива увага приділяється поняттям приватних інтересів, публічної/представницької влади та конфлікту між приватними інтересами та публічною/представницькою владою. Встановлено доцільність інтеграції якомога ширшого змісту поняття «приватний інтерес» у нормативно-правовий контекст. На основі результатів досліджень автор акцентує увагу на необхідності визначення негативних наслідків конфлікту між приватними та публічними інтересами при розмежуванні понять «реальний конфлікт інтересів» та «потенційний конфлікт інтересів». Автори пропонують власні пропозиції щодо вдосконалення нормативного визначення поняття «реальний конфлікт інтересів».

Ключові слова: конфлікт інтересів, корупція, антикорупційне законодавство, відповідальність, приватний інтерес.

Постановка проблеми

Згідно з міжнародними стандартами та вимогами Євросоюзу до України, ефективне антикорупційне законодавство повинно гарантувати недопущення конфлікту інтересів серед державних службовців та осіб, що займають ключові посади у владних структурах. Проте на цей час виникає проблема, яка полягає в тому, що не завжди законодавство чітко визначає, які саме ситуації вважатимуться конфліктом інтересів, а також не завжди передбачаються ефективні механізми контролю та запобігання таким конфліктам.

Недостатня прозорість та неоднозначність законодавства створюють умови для можливого зловживання владою, корупції та впливу окремих осіб чи груп на прийняття рішень на користь власних інтересів або інтересів обмеженої групи осіб, ігноруючи загальні інтереси суспільства.

Таким чином, проблема конфлікту інтересів в антикорупційному законодавстві полягає в необхідності удосконалення нормативно-правового забезпечення, визначенні конкретних сценаріїв конфліктів інтересів, а також впровадженні ефективних механізмів контролю та запобігання таким ситуаціям.

Аналіз дослідження проблеми

Питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у своїх наукових працях висвітлювали такі українські вчені, як В. Александров, М. Бездольний, Т. Бодун, Т. Василевська, А. Гайдук, В. Галунько, І. Дьомін, О. Єщук, Д. Заброда, В. Загороди, В. Колак, О. Кузьменко, П. Лютіков, А. Манжула, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогульський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, О. Онищук, О. Токар-Остапенко, С. Рівчаненко, І. Яцків та інші.

Мета статті – визначення ключових понять та категорій, пов'язаних з конфліктом інтересів у контексті антикорупційного законодавства, проведення аналізу наявних нормативних актів щодо визначення конфлікту інтересів та оцінка ефективності існуючих механізмів контролю та запобігання конфліктам інтересів у рамках антикорупційного законодавства з метою забезпечення чесності, прозорості та ефективності роботи державних структур.

Виклад основного матеріалу

Одним з основних інструментів протидії корупції мають виступати заходи попереджувального характеру, які спрямовані на запобігання корупційних проявів. Основним засобом у цьому напрямі є формування належної законодавчої бази – антикорупційного законодавства. Корупційні прояви найчастіше зумовлені конфліктом інтересів службовців. Державний службовець, наділений спеціальним правовим статусом, виступає одночасно як провайдером публічних інтересів держави, так і носієм своїх приватних інтересів.

Тому в процесі виконання державними службовцями своїх посадових обов'язків можуть виникати ситуації, які в узагальненому вигляді отримали назву «конфлікт інтересів», коли особиста зацікавленість державних службовців впливає або може вплинути на виконання ними своїх посадових обов'язків [1, с. 87].

Конфлікт інтересів як явище є складною композитною проблемою, тому в більшості країн правова категорія «конфлікт інтересів» має неоднозначні характеристики та розмиті межі між приватними, державними та суспільними інтересами.

У результаті цього нормативні акти різних держав, що стосуються характеру і складу конфлікту інтересів, суттєво різняться один від одного [2, с. 8].

Неналежне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками службових осіб, так само як і порушення встановлених чинним антикорупційним законодавством заборон та обмежень, стає джерелом корупції.

Так Закон виокремлює два види конфлікту інтересів:

• Потенційний конфлікт інтересів – в особи наявний приватний інтерес 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 – 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.

Приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи. Такий інтерес може зумовлюватись особистими, сімейними, дружніми чи іншими поза службовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, а також іншими обставинами.

Невід'ємною складовою конфлікту інтересів є службові/представницькі повноваження та вплив (можливість впливу) приватного інтересу на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій під час реалізації таких повноважень.

Приватний інтерес здатний впливати на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій лише під час реалізації дискреційних службових чи представницьких повноважень.

Суперечність полягає в тому, що, з одного боку, в особи наявний приватний інтерес (майновий або немайновий), а з іншого – особа, 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.

Закон визначає, що державні службовці зобов'язані, зокрема, 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. У випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі вона повідомляє Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно.

Безпосередній керівник особи або керівник органу, який може звільнити чи ініціювати звільнення працівника з посади, протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у працівника конфлікту інтересів, ухвалює рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів, про що повідомляє відповідну особу. [3]

Наукова література також вказує на існування уявного конфлікту інтересів. Це ситуація, коли виникає сумнів у тому, що особисті інтереси посадовця можуть вплинути на його обов'язки, але ці сумніви не підтверджуються реальними фактами.

Такий уявний конфлікт інтересів може виникнути через підозрілі образи поведінки, але він не має підтвердження у реальних подіях. Ця категорія також підкреслює важливість особистих інтересів як ключового показника конфлікту інтересів, оскільки їхня наявність часто свідчить про можливий конфлікт. [4]

Враховуючи різноманітність приватних інтересів, неможливо скласти повний перелік ситуацій, де може виникнути конфлікт інтересів. Однак, можна виділити кілька ключових сфер, де ризик виникнення конфлікту є найбільш вірогідним:

1. Розподіл фінансових чи матеріальних ресурсів: включає в себе об'єкти державної або комунальної власності, їх використання або розпорядження ними, якщо це не відповідає інтересам служби.

2. Надання дозвільних документів: такі, як дозволи, ліцензії, сертифікати тощо, а також надання інших адміністративних послуг.

3. Кадрові рішення: включає в себе прийняття рішень про нагородження державними нагородами, присвоєння почесних звань та інші кадрові питання.

4. Процедури закупівель: наприклад, проведення аукціонів, конкурсних або тендерних процедур.

5. Направлення на навчання або у закордонні відрядження: за рахунок коштів державного або місцевого бюджетів чи фінансової допомоги від іноземних держав чи міжнародних організацій.

6. Контрольні та наглядові повноваження: це може включати проведення інспекцій, контроль за дотриманням законодавства тощо.

Як правило результатом конфлікту інтересів є отримання публічним службовцем вигоди особисто для себе чи своєї родини всупереч інтересам держави. Саме цей момент є головним при визначенні поняття корупції, тому часто конфлікт інтересів ототожнюється з нею.

Але, як зазначалось раніше, наявність конфлікту інтересів не обов'язково призводить до факту корупції (адже службовець, перебуваючи в такому конфлікті, може діяти на користь суспільних інтересів всупереч своїм особистим). У цьому природному дуалізмі спостерігається значна практична і теоретична проблема.

З метою недопущення розвитку конфлікту інтересів у корупційне правопорушення найкраще вживати заходів запобігання на початковій стадії, для чого слід визначити факторний комплекс виникнення конфлікту інтересів.

У загальному вигляді, усі ці причини часто зводяться до порушення принципів і правил проходження державної служби, що, власне, природи явища не розкриває.

За своєю природою конфлікт інтересів не є фатально детермінованим явищем, відтак слід визнати правильною позицію законодавця, який, на нашу думку, передусім подбав про шляхи вирішення (узгодження, усунення тощо) конфліктів інтересу, усуваючи тим самим у більшості випадків необхідність застосування санкції, забезпеченої силою державного примусу.

Такий підхід серед деяких науковців вважається спірним, однак слід визнати: принципи економії санкцій, співмірності порушення і заходу впливу відповідають сучасному демократичному напряму формування законодавства. З огляду на неоднозначні властивості конфлікту інтересів, його переважно нетяжкий характер, можливість усунення «власними силами», а також з огляду на стратегічні напрями розвитку вітчизняного антикорупційного законодавства, постає практичне питання завчасної «діагностики» конфлікту інтересів.

Конфлікт інтересів зазвичай спричиняє отримання публічними службовцями особистих вигод для себе або своєї родини, порушуючи при цьому інтереси держави. Це є основним аспектом визначення корупції, тому часто конфлікт інтересів тлумачиться як її прояв. Проте наявність конфлікту інтересів не обов'язково означає вчинення корупційних дій, оскільки службовець може діяти на користь суспільних інтересів, незважаючи на свої особисті інтереси. Це призводить до значних практичних і теоретичних складнощів.

З метою запобігання розвитку конфлікту інтересів у корупційні правопорушення найефективніше вживати заходів попередження на початковій стадії. Для цього необхідно визначити фактори, що спричиняють виникнення конфлікту інтересів. Ці фактори можна узагальнити в такі групи:

- етичні чинники (невисокий моральний рівень конкретного державного службовця, відсутність або недостатнє використання моральних та матеріальних ресурсів мотивації службовця);
- правові чинники (високий рівень розмитості та невизначеності компетенції, наявність протиріч між нормативними правовими актами органів влади різного рівня, включення до них положень, що сприяють створенню умов для корупційної поведінки, існуючі прогалини в правовому регулюванні);
- організаційні чинники (дублювання повноважень державних органів, їх структур, державних службовців; наявність бюрократичних процедур; неоднакова винагорода при виконанні рівного об'єму службових функцій через неефективність системи оплати праці, відсутність реальної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання посадових обов'язків тощо) [5, с. 424].

Зазначені чинники відображають складну природу конфлікту інтересів та підкреслюють необхідність системного підходу до його запобігання. Хоча конфлікт інтересів не завжди приводить до корупції і може бути усунутий самостійно, стратегічні напрями розвитку антикорупційного зако-

нодавства вимагають завчасної діагностики цього явища.

Висновки

У статті розглянуто проблему конфлікту інтересів в антикорупційному законодавстві, підкреслено необхідність удосконалення нормативно-правового забезпечення та впровадження ефективних механізмів контролю.

Недостатня чіткість і прозорість законодавства створюють умови для можливого зловживання владою та корупції, що загрожує загальним інтересам суспільства.

Основною метою статті було визначення ключових понять та категорій, пов'язаних з конфліктом інтересів, проведення аналізу існуючих нормативних актів та оцінка їх ефективності для забезпечення чесності, прозорості та ефективності роботи державних структур.

На основі проведеного дослідження можна зробити висновок про необхідність подальших реформ у сфері антикорупційного законодавства з метою запобігання конфліктам інтересів та забезпечення дієвої боротьби з корупцією.

Література

1. Кім К.В. Конфлікт інтересів на державній службі: правовий аспект. Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. Серія: Право. 2014. No 1137, вип. 18. С. 86–89.

2. Токар-Остапенко О.В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні: аналіт. доп. Київ: НІСД, 2013. 57 с.

3. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text.

4. Василевська Т.Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки. 2014. No 1. С. 106–120.

5. Лавренюк Ю. Конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців як складова механізму протидії корупції. Ефективність державного управління. 2011. Вип. 27. С. 422–428.

Shai Roman
Ph.D. in Law
Associate Professor of the Department of International and Criminal Law, Institute of Law, Psychology and Innovative Education
Lviv Polytechnic National University, Lviv

CONFLICT OF INTEREST IN ANTI-CORRUPTION LEGISLATION: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT

The conflict of interest and the forms and methods of its settlement and prevention are integral legal institutions of any state with a developed system of checks and balances. The concept of public service, representative mandate in European countries is incomplete without mechanisms for the settlement and prevention of conflicts of interest, non-compliance with the requirements of which entails extremely negative consequences for a potential violator. In this context, the question of researching the concept of conflict of interests and its genesis becomes extremely relevant.

The article highlights the problem of conflict of interests in the context of anti-corruption legislation of Ukraine, based on international standards and requirements of the European Union. Insufficient clarity and transparency of legislative norms often make it difficult to identify situations that may be considered a conflict of interest, as well as to implement effective mechanisms for control and prevention of such conflicts. This creates the risk of abuse of power, corruption and the influence of individuals on decisions, ignoring the general interests of society.

The article substantiates the need to distinguish between the concepts of «potential conflict of interest» and «real conflict of interest» taking into account the existing law enforcement practice. The author analyzes scientific approaches to defining the concepts of «potential conflict of interest» and «real conflict of interest» and their relationship with the private interests of public officials. Some of the analyzed scientific approaches

to defining relevant concepts are subject to justified criticism. The author believes that the current legislative definition of the conflict of interest in many ways surpasses a significant part of the doctrinal approaches, which allows it to be used quite effectively in practice. The paper concludes that the expression «conflict of interests» does not require a separate definition without clarifying the nature of such a conflict of interests. Only the terms «actual conflict of interest» and «potential conflict of interest» can be properly and effectively defined in law enforcement. This work also defines what constitutes conflict (real or potential), the existence of potential conflict, and the extent to which conflict may occur. Particular attention is paid to the concepts of private interests, public/representative power and the conflict between private interests and public/representative power. The expediency of integrating the widest possible meaning of the concept of «private interest» into the regulatory context has been established. Based on the research results, the author emphasizes the need to determine the negative consequences of the conflict between private and public interests when distinguishing between the concepts of «real conflict of interests» and «potential conflict of interests.» The authors offer their own proposals for improving the normative definition of the concept of «real conflict of interest».

Key words: conflict of interest, corruption, anti-corruption legislation, responsibility, private interest.