

Пастух І. Д.

## КЛАСИФІКАЦІЯ КОНФЛІКТІВ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

*У статті розкрито підходи законодавця, а також науковців до поділу конфлікту інтересів на види, вказано на їхні основні особливості та недоліки. Зазначено, що специфіка класифікації конфліктів інтересів, на відміну від класичного розуміння конфлікту, проявляється в особливій сфері публічно-правових відносин, оскільки конфлікт інтересів є переважно одностороннім за відсутності протидії між сторонами і таким, що рідко супроводжується негативними емоціями, і, як наслідок, потребує спеціального дослідження. Звернено увагу на вагомність науково-практичного значення класифікації таких конфліктів, запропоновано нові критерії їх поділу на види (субординаційні та реординаційні, загальний і спеціальний, перспективний і ретроспективний, легальний і протиправний), що дали змогу розкрити особливості того чи того конфлікту, визначити юридичні наслідки та відповідні процедури їх розв'язання.*

**Ключові слова:** конфлікт інтересів, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, класифікація, публічно-правові відносини.

Одним із обмежень, встановлених для публічних службовців, а також інших осіб, зокрема тих, що надають спектр публічних послуг громадянам, Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. [1], є обов'язок вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів у їхній діяльності. Не надавши загального визначення конфлікту інтересів, законодавець навів лише його види (потенційний і реальний), зміст яких не повною мірою розкриває їхні особливості, час виникнення, дії з врегулювання тощо, що призводить до поверхового розуміння і, як наслідок, довільного трактування конфліктних ситуацій як з боку службовців, так і спеціально уповноважених органів у сфері протидії корупції, їхніх посадових осіб. Недостатню увагу проблемі поділу конфліктів на види приділено і в юридичній літературі, тож процес їх дослідження є незавершеним. Класифікація конфліктів має важливе науково-практичне значення, тому що умови їх виникнення та врегулювання безпосередньо залежать від категорії таких конфліктів. Отже, актуальність і своєчасність наукової розвідки в цій сфері зумовлено необхідністю поглиблення загальнотеоретичних та прикладних засад класифікації конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах.

Означені питання, зокрема, досліджували такі автори, як Т. Василевська, В. Галунько, О. Єшук, О. Онишук, С. Рівчаченко, О. Токар-Остапенко.

Загалом проблеми протидії корупції вивчали В. Александров, В. Колпаков, М. Мельник, Р. Мельник, І. Нуруллаєв, С. Рогольський, С. Стеценко, В. Тильчик, О. Ткаченко, Р. Тучак, М. Хавронюк, І. Яцків та ін. Водночас питання класифікації конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах комплексно не досліджувались. Тому завданням цього дослідження є визначення на основі аналізу чинного законодавства нових науково-практичних підходів юридичної науки до класифікації конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах.

Розподіл різноманітних явищ здійснюється за різними ознаками, що характеризують їхній внутрішній зміст, їх називають підставами. У юридичній літературі також вживають термін «критерій». Згідно з тлумачним словником критерій – це «підстава для оцінки, визначення або класифікації чогось» [2, с. 349]. Проте підставою для класифікації може бути лише той критерій, який має істотне значення. Нерідко в юридичній літературі основою тієї чи тієї класифікації називають підставу, подекуди – критерій. Питання їх вибору в класифікації різних правових явищ, зокрема конфліктів інтересів, має важливе значення. У зв'язку з цим вагомність критеріїв класифікації, що не мають істотного значення, не слід перебільшувати.

У концептуальному плані класифікація сприяє науковому осмисленню всіх видів конфліктів інтересів. На практиці вона сприяє виявленню

проблем у діяльності службовців публічно-правової сфери, визначенню особливостей конфліктів інтересів, порядку їх врегулювання у ситуаціях, коли в цьому є потреба.

Метод класифікації часто застосовують у наукових дослідженнях. Правильна класифікація, з одного боку, підсумовує результати попереднього розвитку певної сфери пізнання, а з іншого – є відправним пунктом нового етапу її розвитку, що дає змогу передбачити існування невідомих раніше об'єктів або розкрити нові зв'язки і взаємозалежності між тими, що вже відомі. Класифікація є потужним інструментом методології теорії права, що дає змогу впорядковувати за певними критеріями всю множинність правових явищ і процесів, виявити істотне і, навпаки, другорядне, суб'єктивне в цих явищах і процесах.

На жаль, у вітчизняній науці здійснено лише поодинокі спроби комплексного підходу до класифікації конфліктів інтересів. У Законі України «Про запобігання корупції» [1] поділ конфліктів інтересів здійснюється за критерієм здатності впливу приватного інтересу на неупередженість виконання особами своїх службових обов'язків: а) потенційний конфлікт інтересів – ситуація, коли у службовця наявний приватний інтерес у сфері виконання своїх службових повноважень, що тільки може вплинути на об'єктивність прийняття ним рішень, вчинення дій; б) реальний конфлікт інтересів – ситуація, коли відбувся вплив приватного інтересу службовця на неупередженість прийнятого ним службового рішення або вчиненої дії. Як зазначено на початку цього дослідження, ці визначення лише поверхово розкривають зміст та особливості конфліктів, момент їх виникнення, що, своєю чергою, ускладнює подальший процес вибору правильного способу їх врегулювання.

Слід також зазначити, що в зарубіжному законодавстві виділяється й третій вид конфлікту інтересів – уявний (удаваний), коли здається, що приватні інтереси службовця можуть негативно впливати на виконання ним своїх функцій, хоча насправді це не так, його дії негативно оцінюються у свідомості людей. Як слушно зазначає О. Поліщук, «впровадження такого терміну і явища як уявний конфлікт інтересів мав би спонукати суб'єктів владних повноважень прагнути до максимально етичної поведінки, рахуючись з оцінкою суспільства. Однак, така ідея не знайшла підтримки у українського законодавця. Схоже, що наш світогляд ще не готовий сприймати такі, з однієї сторони, високі, а з іншої – прості філософсько-життєві матерії» [3].

Декілька критеріїв для поділу конфліктів інтересів у своєму дисертаційному дослідженні на тему «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції» навів С. Рівчаченко [4]. Не применшуючи важливості ролі цього наукового доробку, слід зауважити, що деякі запропоновані критерії розкриті не повністю, інші – залишилися поза увагою дослідників.

Зокрема, за суб'єктами запобігання та врегулювання конфлікту інтересів С. Рівчаченко виділяє такі конфлікти інтересів, яким запобігають та які врегульовують: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, інші юридичні особи публічного права, громадські ради, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм [4, с. 31–32]. Навряд чи цей перелік суб'єктів можна вважати вичерпним, оскільки він не охоплює діяльність інших державних органів, які не входять до системи органів державної влади (Національний банк України, Національне антикорупційне бюро, органи прокуратури та ін.), працівників та відповідних громадських утворень приватної сфери діяльності (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі тощо).

Подібні уточнення можна запропонувати й щодо авторського поділу конфліктів за суб'єктами, у яких він виник: посадові особи органів державної влади, місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права (одразу постає запитання: чому такий конфлікт може виникати тільки в посадових осіб публічної адміністрації, адже перелік відповідних суб'єктів ними не вичерпується?), особи, які надають публічні послуги, члени громадських рад при державних органах.

Слід визнати таким, що частково відповідає запропонованому С. Рівчаченком критерію (правовий статус юридичних осіб, у яких він може виникнути), такий вид конфліктів, як «конфлікт інтересів, який виник в громадських рада, що утворені при державних органах та беруть участь у підготовці рішень із кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм» [4, с. 33], оскільки зазначені ради не набувають статусу юридичної особи, утворюються на добровільних засадах для забезпечення прозорості та цивільного контролю за діяльністю відповідних органів. Штучним видається також виділення «конфлікту інтересів, який виникає в юридичної особи, утвореної шляхом об'єднання осіб, що надають

публічні послуги» [4, с. 33]. Стосовно цього і загалом слід зазначити, що конфлікти інтересів виникають не в юридичної особи, а в діяльності окремих її працівників.

Дещо нелогічною видається запропонована класифікація за підставами виникнення конфлікту інтересів. Автор, ґрунтуючись на законодавчому визначенні приватного інтересу, виділяє конфлікти інтересів, «зумовлені особистими стосунками, сімейними стосунками, дружніми стосунками, іншими позаслужбовими стосунками, а також стосунками, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях» [4, с. 32–33]. Здається, що сама спроба перерахувати всі можливі вияви приватного інтересу службовця в конфлікті інтересів приречена бути незавершеною, оскільки охопити всі майнові та немайнові інтереси такої особи, її позаслужбові стосунки майже нереально. Також не зовсім доречно виводити стосунки службовця, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських чи інших організаціях, за межі позаслужбових стосунків, оскільки виконання службових або представницьких повноважень вони не стосуються. Усі з перерахованих вище стосунків є і мають бути позаслужбовими.

Подібні зауваження можна висловити й щодо наступної класифікації конфліктів інтересів за заходами їх врегулювання [4, с. 33] шляхом: 1) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів; 2) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняттям рішень; 3) обмеження доступу особи до певної інформації; 4) перегляду обсягу службових повноважень особи; 5) конфлікт інтересів, який врегульовують шляхом переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи. Знову слід зауважити, що цей перелік не є вичерпним. Як мінімум він не охоплює можливість самостійного врегулювання конфлікту інтересів, передбачену ч. 2 ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції», а також дії щодо вирішення конфлікту інтересів в осіб, які входять до складу колегіального органу (ч. 2 ст. 35 Закону), та деякі інші.

Безумовно, одна з перших спроб дослідника комплексно застосувати метод класифікації до конфліктів інтересів становить певний науковий інтерес, однак не розкриває юридично значущих підстав класифікації.

Неоднозначний характер конфліктів інтересів, що охоплює не тільки сферу діяльності

державних і муніципальних органів, а й сферу приватного бізнесу, потребує конструктивного підходу до їх класифікації, що не виключає вивчення цього явища у взаємозв'язку з іншими соціальними конфліктами. Отже, здійснюючи пошук критеріїв класифікації конфлікту інтересів у публічно-правових відносинах, слід брати до уваги класифікації більш загального рівня, а саме конфліктів інтересів узагалі. Закономірності і механізми виникнення і розвитку конфліктів, а також принципи і технології управління ними є предметом такої системи знань, як конфліктологія, представники якої досліджують різноманітні закономірності та вияви конфліктної соціальної взаємодії, а також практичне управління ними. Конфлікт розглядається як загострення суперечностей та протидія двох чи більше сторін у розв'язанні їхньої проблеми, що супроводжується негативними емоціями. Проте аналізований вид конфлікту інтересів має свою специфіку: відбувається у сфері публічно-правових відносин, є переважно одностороннім за відсутності протидії або боротьби і таким, що рідко супроводжується негативними емоціями. Тому не кожен вияв такого конфлікту може бути охопленим об'єктом конфліктології, а отже потребує спеціального дослідження.

Слід зазначити, що через загальне недостатнє дослідження теорії конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах єдиної розробленої класифікації таких конфліктів немає. Об'єктивні складнощі їх наукового обґрунтування полягають у тому, що вони самі по собі становлять категорію, що перебуває за межами загальновищезначаних підходів до визначення їхньої сутності і природи. Водночас класифікація конфліктів інтересів є раціональною, оскільки, попри свою специфіку, вони характеризуються постійними ознаками, змістом і структурою.

Запропонувати концепцію класифікації конфліктів інтересів актуально як із наукового, так і з практичного погляду, оскільки це сприятиме розширенню меж їх розуміння, особливостей вияву та порядку урегулювання. Відповідні критерії класифікації, за якими можна віднести ті чи ті конфлікти інтересів до конкретної групи, мають різний характер. У цьому дослідженні звернемо увагу на юридично значущі критерії для класифікації.

Конфлікти інтересів доволі різноманітні. Розглядаючи конфлікт інтересів як особливу ситуацію, що складається у сфері публічно-правових відносин, слід навести такі критерії для їх поділу на види: 1) за ступенем владності у відносинах між сторонами конфлікту: а) субординаційні

(виникають у зв'язку з реалізацією повноважень керівник-підлеглий, наприклад, у разі прямого підпорядкування між близькими особами); б) реординаційні (виникають за відсутності відносин підпорядкування); 2) за кількісним складом суб'єктів: а) односторонні (наприклад, у зв'язку з наявністю в особи підприємств чи корпоративних прав); б) багатосторонні; 3) за тривалістю в часі: а) разові (найчастіше виникають під час вчинення службовцем окремої дії або прийняття рішень, як-от складання актів, проведення вимірів, засвідчення фактів тощо, характеризуються ситуативним виникненням); б) короткострокові (наприклад, у межах провадження з розгляду звернення громадянина, щодо якого у службовця наявний приватний інтерес, притягнення особи до відповідальності); в) тривалі (мають постійний, безперервний характер, найчастіше виникають під час виконання повноважень керівника органу або підрозділу, в якому працює в прямому підпорядкуванні близька йому особа).

Покладаючи в основу класифікації якісний склад суб'єктів відносин конфлікту інтересів, можна виділити два критерії. Перший з них пов'язаний із особами, у яких можуть виникати конфлікти інтересів. Вони можуть бути представниками та/або виконувати повноваження: а) державних органів; б) органів місцевого самоврядування; в) державних підприємств, установ, організацій; г) комунальних підприємств, установ, організацій; г) сфери надання публічних послуг; д) громадян, які залучаються суб'єктами владних повноважень до процедур формування публічної служби, здійснення ними контрольно-наглядових повноважень тощо. Другий критерій пов'язаний із суб'єктами, уповноваженими на врегулювання конфліктів інтересів: а) керівники державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, їх підрозділів; б) колегіальні органи самостійно або за участі представника Національного агентства з питань запобігання корупції; в) Національне агентство з питань запобігання корупції; г) громадські об'єднання; г) особи, у яких виник конфлікт інтересів.

Логічним продовженням цієї класифікації є критерій вибору способу урегулювання конфлікту: а) зовнішнє (урегулювання здійснюється уповноваженою особою, органом щодо особи, у якої виник конфлікт); б) самостійне (урегулювання здійснює особа, у якої виник конфлікт інтересів, власними діями без залучення сторонніх осіб). Своєю чергою, залежно від виду

правового регулювання зовнішнє урегулювання конфлікту інтересів можна поділити на: а) загальне (здійснюється в порядку, визначеному Законом України «Про запобігання корупції»); б) спеціальне (має свою специфіку, визначається законами, які регулюють статус окремих осіб та засади організації відповідних органів, наприклад, глави держави, народних депутатів, членів уряду, голів державних служб, агентств та інспекцій, суддів, голів місцевих рад та ін.).

З метою забезпечення більш чіткого практичного розуміння сутності та наслідків конфліктів інтересів за критерієм їх протиправності можна виділити такі конфлікти: а) перспективний конфлікт інтересів – ситуація так званого «недоконфлікту», коли у службовця наявний приватний інтерес у сфері виконання своїх повноважень, який тільки може в майбутньому вплинути на об'єктивність ухвалення ним рішень чи вчинення дій. Тобто дві основні складові конфлікту інтересів (службові повноваження та приватний інтерес), як рейки колії, йдуть паралельно і не перетинаються. Закон у такій ситуації не порушується і такий конфлікт, за належної поведінки службовця, залишатиметься позитивним (незавершеним); б) ретроспективний конфлікт інтересів – завершена конфліктна ситуація, коли службовець, незважаючи на наявність у нього приватного інтересу у сфері виконання ним своїх повноважень, ухвалює рішення чи вчиняє дії, що впливають на їхню об'єктивність та неупередженість. У цьому разі відбувається порушення норм законодавства у сфері запобігання корупції і винна особа може бути притягнута до відповідальності. Можливість, а не обов'язковість притягнення до відповідальності у цьому випадку пояснюється тим, що законодавство у сфері протидії корупції містить положення, які дозволяють службовцям реалізовувати владні або представницькі повноваження в умовах конфлікту інтересів. Така ситуація передбачена ст. 33 Закону України «Про запобігання корупції» [1] у вигляді здійснення повноважень службовця під зовнішнім контролем. Така виключна зовнішня форма врегулювання конфлікту інтересів застосовується у випадках, коли неможливо вжити інших заходів врегулювання конфлікту, зокрема переведення особи на іншу посаду або її звільнення. Наприклад, службовець повідомляє керівника про наявний у нього потенційний конфлікт інтересів під час виконання експертного дослідження у зв'язку з наявним приватним інтересом, але керівник не може передати виконання цієї роботи іншій особі через брак фахівців, підстав для переведення або

звільнення цієї особи також немає. Однак дослідження має бути виконано. Керівник видає наказ про застосування зовнішнього контролю у вигляді перевірки визначеним керівником працівником результатів виконаного дослідження (контрольна форма) або зобов'язує особу провести дослідження в присутності іншого працівника, якого також визначає керівник (форма «тандем»). Незважаючи на вжиті керівником заходи, службовець виконує свою роботу в умовах реального конфлікту інтересів, який нікуди не зникає, так само як і приватний інтерес особи. Проте цей конфлікт відбувається в легальній площині і супроводжується контрольними заходами, визначеними керівником відповідно до чинного законодавства. Так само в умовах реального конфлікту інтересів діятиме особа, у якої він наявний, яка працює в колегіальному органі, і як форму зовнішнього контролю застосовано участь уповноваженої особи Національного агентства з питань запобігання корупції в статусі спостерігача без права голосу в роботі цього органу. Незважаючи на участь незалежного представника, особа голосує в умовах реального конфлікту інтересів, але, як і в першому випадку, це відбувається в легальній площині.

Подібні ситуації прописано і в інших законах. Зокрема, депутат або голова місцевої ради відповідно до ст. 59-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5] має право брати участь у розгляді та ухваленні рішень радою, щодо яких у нього є приватний інтерес,

за умови самостійного публічного оголошення про це під час засідання ради. Тобто таке оголошення є законною підставою для голосування щодо нього в умовах реального конфлікту інтересів, але знову ж таки – легального. В іншому разі дії депутата або службовця вважатимуться незаконними, за них передбачена адміністративна відповідальність.

Усе це дає змогу виділити такі підвиди ретроспективного конфлікту інтересів, як легальний і протиправний. Саме за останній особа може бути притягнута до відповідальності. У ситуаціях першого конфлікту вона не повинна застосовуватися.

Звісно, сфера конфліктів інтересів є дуже об'ємною через значну кількість суб'єктів, у яких він може виникнути, а також нормативно-правових актів, які її регламентують, і тому критеріїв для їх класифікації можна виділити більше. Очевидно, що в межах кожного виду конфліктів можлива їх подальша класифікація.

У цій статті проаналізовано сучасні класифікації конфліктів інтересів, зазначено їхні основні особливості та недоліки, охарактеризовано основні проблеми підходів до їх поділу на види. У результаті виокремлення значущих ознак конфлікту інтересів здійснено спробу виділити ті критерії класифікації, які мають науково-практичне значення і сприятимуть глибшому розумінню сутності та різноманітності конфліктів інтересів. Тож питання класифікації конфліктів інтересів у публічно-правових відносинах потребують подальших досліджень та деталізації.

#### Список використаної літератури

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Словник української мови: в 11 т. / [редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 4: І–М / [ред. А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, П. П. Доценко]. Київ: Наук. думка, 1973. 840 с.
3. Поліщук О. Конфлікт інтересів. Що треба знати, щоб не вчинити правопорушення. *Ліга.Блоги*. 31.10.2018. URL: <https://blog.liga.net/user/opolischchuk/article/31497> (дата звернення: 10.02.2019).
4. Рівчаченко С. В. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як спосіб протидії корупції: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук за спец. 12.00.07 / Запорізький нац. ун-т. Запоріжжя, 2017. 192 с. URL: [http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Rivchachenko\\_diss.pdf](http://phd.znu.edu.ua/page/dis/07/Rivchachenko_diss.pdf) (дата звернення: 10.02.2019).
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

*Igor Pastukh*

## CLASSIFICATION OF CONFLICTS OF INTERESTS IN PUBLIC-LEGAL RELATIONS

The article examines the actual problems of classification of conflicts of interests in public-legal relations. The attention is paid to the fact that in the absence of a general definition of conflict of interest in the law, only its types (potential and real conflicts of interests) are fixed, the content of which only partially reveals their features, conditions, time of occurrence, and actions for regulation, which leads to a superficial understanding of the consequence of arbitrary treatment of conflict situations both by employees and specially authorized bodies in the field of combating corruption and their officials. Insufficient attention to

the problem of the division of conflicts into species is offered in legal literature, which makes the process of their study unfinished. It is emphasized that the classification of conflicts has an important scientific and practical importance, because the conditions of their occurrence and solution directly depends on belonging of such conflicts to one or another category. Therefore, the relevance and timeliness of scientific research in this area is conditioned by the need to deepen the general theoretical and applied principles of the classification of conflicts of interests in public-law relations.

The article reveals the approaches of the legislator, as well as indicates the research of the division of the conflict of interests into types, their main features and disadvantages. It is noted that the specificity of the classification of conflicts of interests, in contrast to the classical understanding of the conflict, manifests itself in a special area of public-legal relations, is mostly unilateral in the absence of opposition between the sides and rarely accompanied by negative emotions, and as a consequence, requires special research. Attention is drawn to the importance of the scientific and practical importance of the classification of such conflicts, offering new criteria for their division and types (subordinational and reordinational, general and special, perspective and retrospective, legal and illegal), which allows to reveal the features of a conflict, determine consequences and appropriate procedures for their solution.

**Keywords:** conflict of interests, potential conflict of interests, real conflict of interests, classification, public-legal relations.

*Матеріал надійшов 11.02.2019*