

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341

*І. Д. Пастух**кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права та процесу  
Національної академії внутрішніх справ*МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ  
НА ПРИКЛАДІ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Відзначимо, що у більшості країн ЄС (Чехія, Словаччина, Естонія, Польща та ін.) існує два види розгляду заяв про вчинення корупційних порушень: а) неофіційні дисциплінарні провадження при незначних дисциплінарних діяннях (попередження або догани); б) формальні (юридичні) дисциплінарні провадження в разі серйозних дисциплінарних порушень, які вирішуються судами [1, с. 210]. Суб'єктами розгляду неофіційних дисциплінарних проваджень є дисциплінарні комісії публічного органу, а суб'єктом офіційного (юридичного) розгляду є спеціально створені антикорупційні суб'єкти.

У польському законодавстві немає прямих визначень конфлікту інтересів. Однак існує низка регулятивних норм, що стосуються різних проявів цього явища, проте вони розсіяні та суперечливі, що ускладнює їх застосування. Згідно із Законом «Про здійснення мандату депутата та сенатора» (Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora) депутати не повинні займатися діяльністю або приймати пожертви, які могли б підірвати впевненість виборців у здійсненні свого мандата. Їм також забороняється використовувати свої посади депутата або сенатора для додаткової діяльності та, зокрема, при здійсненні підприємницької діяльності. Закон також забороняє членам парламенту вести підприємницьку діяльність особисто або спільно з іншими особами, користуючись державною чи муніципальною власністю, а також бути залученими до такої діяльності як керівна особа або представник. Польські депутати щорічно подають декларацію своїх активів, а також зобов'язані розкрити в Реєстрі інтересів весь дохід та надходження, що мають цінність. Невиконання цього зобов'язання призводить до відповідальності за регламентом парламенту, а також втрати права на заробітну плату до моменту подання декларації. Депутат або сенатор, який подає неправдиву інформацію або приховує активи в декларації про майно, підпадає під кримінальну відповідальність (ст. 233.1 Кримінального кодек-

су передбачено до трьох років позбавлення волі). Декларації є доступними публічно в електронній формі на сайтах Сейму та Сенату. Декларації підлягають перевірці Комітетом з питань етики, додатковою службою та Центральним бюро із запобігання корупції.

Питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців визначено в кодексі етики державних службовців та депутатів. До речі, норми даного кодексу містять як моральну сторону протиправного вчинку, так і юридичну – обов'язок понести відповідальність (здебільшого за вчинення діянь корупційного характеру за законодавством Польщі передбачено настання кримінальної відповідальності).

Головними принципами попередження виникнення конфлікту інтересів є: дотримання неупередженості, згідно з яким державні службовці повинні керуватися публічним інтересом та не повинні використовувати свою позицію для того, щоб отримати будь-яку вигоду для себе або близьких родичів або отримувати вигоду, яка може вплинути на їхню діяльність як державного службовця. Відповідно до принципу відкритості державний службовець повинен розкривати будь-який вплив приватного інтересу на рішення, в процесі прийняття якого він бере участь.

Слід зазначити, що ці правила не застосовуються до senatorів, оскільки верхня палата польського парламенту не має свого етичного кодексу. У польському парламенті немає окремого органу, який би відповідав за управління конфліктами інтересів. Зазвичай ці обов'язки покладаються на спікерів Сейму та Сенату та Комітет Сейму з питань етики. Загалом система регулювання конфлікту інтересів у Польщі видається несистемною та спорадичною. Питання врегулювання конфлікту інтересів на державній службі урегульовано Законом «Про запобігання корупції» та Етичним кодексом державного службовця. Втім слід відзначити, що в міжнародній літературі акцентується увага на невідомості даних актів щодо вре-

гулювання конфлікту інтересів, що спричинено наявністю в даних актах загальних норм щодо досліджуваного питання. Також в Польщі активно стоїть питання прийняття спеціального нормативно-правового акту, який би в повній мірі урегулював конфлікт інтересів на державній службі.

В Італії попередження конфлікту інтересів закріплено на конституційному рівні. Чинне італійське законодавство визначає конфлікт інтересів як потенційне протиборство між приватним інтересом (посадової особи) і суспільним інтересом, під яким зазвичай мають на увазі обов'язки, виконвані державними службовцями [2].

Цікавим для України є практика боротьби з конфліктами інтересів, яка ведеться за двома основними напрямками: попередження потенційно можливих ситуацій конфліктів інтересів через спеціальні норми і через реформування системи управління.

У першому випадку має місце законодавчо точне і детальне позначення ситуацій або прикладів, здатних викликати конфлікт інтересів: ряд норм, що регулюють потенційний конфлікт між суспільним інтересом, функціями, якими наділяються державні службовці, і особистим (приватним) інтересом в участі в політичній діяльності. З цією метою італійська система включає точне визначення «непридатності» і «несумісності». Так, з метою попередження конфлікту між приватними і суспільними інтересами ст. 98 Конституції Італії встановлено, що «ті державні службовці, які є одночасно членами парламенту, не можуть бути висунуті інакше, ніж по старшинству, а закон про діяльність парламенту повинен встановити обмеження права вступати в політичні партії для наступних категорій: судді, солдати регулярної армії, що складаються на дійсній військовій службі, офіцери і співробітники поліції, дипломатичні і консульські представники за кордоном» [3].

Цікавим, на нашу думку, є дія в Італії принципу «винятковості державного трудового контракту», згідно з яким державні службовці повинні перебувати виключно на службі держави, яка регламентована точними і строгими інструкціями, що передбачають неможливість суміщення державної служби з іншими постами і посадами. До основних засобів усунення конфлікту інтересів, які використовуються в ряді країн, перш за все, варто віднести: відсторонення від роботи; делегування повноважень; відставка посадової особи; відмова від особистих інтересів (відмова від подарунків та інших вигод, передача активів у довірче управління незалежній третій стороні або продаж відповідних активів); підвищення прозорості та ретельний аналіз рішень. Вибір прийнятного методу усунення конфлікту інтересів в кожному конкретному випадку залежить від характеру самого конфлікту [3].

Питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в Чеській Республіці урегульовано Законом Чеської Республіки «O střetu zájmů» («Про конфлікт інтересів») від 16 березня 2006 року. В параграфі 2 даного Закону визначено коло суб'єктів на які поширюється дія даного акту. Відзначимо, що коло даних осіб охоплює широке коло суб'єктів починаючи від членів палати депутатів парламенту Чеської Республіки, Сенатора Сенату Парламенту Чеської Республіки до керівників усіх рангів (від голів сільських рад до мера Праги і керівника краю, а також керівників великих державних підприємств чи підприємств з державним капіталом, лікарень – всіх тих, хто має доступ до громадського майна) [4]. Однак, ч. 3 параграфу 2 встановлено деякі зобов'язання відповідно до цього Закону поширюються на особу, зазначену в параграфі 2, яка подає повідомлення відповідно до розділів 9-11 та розділу 12 (4) до реєструючого органу лише в тому випадку, якщо під час здійснення своєї діяльності: а) має право розпоряджатися фінансовими ресурсами органу державного управління як замовником операції у розумінні Закону про фінансовий контроль, якщо вартість фінансової операції перевищує 250 000 чеських крон; б) бере безпосередню участь у прийнятті рішень при присудженні державного контракту або у прийнятті рішень при здійсненні прав та обов'язків замовника при виконанні укладеного публічного контракту; в) приймає рішення в адміністративному провадженні, за винятком наказу на місці; або г) бере участь у веденні кримінального провадження [5].

Зобов'язання за цим Законом не поширюються на особу, зазначену в параграфі 2 якщо його належність до корпусу охорони або призначеного йому підрозділу є секретною інформацією відповідно до Закону про захист секретної інформації та про компетенцію у галузі безпеки [6]) або якщо на неї застосовуються спеціальні процедури щодо секретності та безпеки [7]).

Параграфом 3 Закону визначено, що «особистий інтерес» – це інтерес, який приносить державній посадовій особі, особі, наближеній до державної посадової особи, юридичній особі, що контролюється державною посадовою особою, або особі, близькій до державної посадової особи, збільшення майна, майна чи іншої вигоди, уникнення можливого зменшення майна чи іншої вигоди чи іншої переваги. Дане визначення не застосовується, якщо вигода чи відсотки, як правило, очевидні щодо необмеженого кола адресатів [5].

Відзначимо, що в Законі Чеської Республіки «Про конфлікт інтересів» містяться норми, що встановлюють обмеження пов'язані з виконанням завдань та функцій державного службовця, які відповідно до законодавства України містяться в ст. ст. 32, 84 Закону України «Про державну службу».

Так, параграфом 4 Закону Чеської Республіки «Про конфлікт інтересів» визначено види діяльності, якими має право займатися державний службовець, тобто обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. Так, до дозволених видів діяльності належить: управління власним майном, наукова, педагогічна, журналістська, літературна, мистецька або спортивна діяльність, якщо це не є власною справою у цих галузях. Водночас ст.25 Закону України «Про запобігання корупції» дане коло є вузьким та стосується викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту.

Абзацом 3 параграфу 5 визначено, що виконання функції державного службовця несумісне з функцією депутата або сенатора щодо призначених функцій або функцій, на яких приймаються рішення при виконанні державного управління: а) в міністерстві чи іншому адміністративному офісі; б) в прокуратурі або суді; в) у силах безпеки; г) Збройних Силах Чеської Республіки, Вищому контрольному управлінню, Канцелярії Президента Республіки, Канцелярії Палати депутатів, Канцелярії Сенату, державних фондах та Канцелярії громадського захисника прав.

По типу України в Чеській Республіці функціонує Реєстр повідомлень про власність, доходи та обов'язки щодо управління майном (параграф 13 Закону). Втім, контроль за його функціонуванням покладено не на спеціально створений орган в сфері корупції, а на Міністерство юстиції Чеської Республіки. Втім, слід відзначити, що даний реєстр знаходиться у відкритому доступі і кожен має право повідомляти реєструючий орган про факти, що свідчать про хибність або неповноту даних, зазначених у повідомленнях, зареєстрованих у реєстрі повідомлень. Орган з реєстрації протягом 30 днів з дати отримання повідомлення перевіряє вказану в повідомленні особи інформацію (частина 6 параграф 13 Закону). На нашу думку, можливість вільного повідомлення про факти подання неправильної інформації до державного реєстру повідомлень будь-якою особою створюють умови при яких кожна особа може як повідомляти правдиву інформацію, так і зводити наклеп на суб'єкта декларування. Це є негативним з наступних підстав: 1) створює умови при яких реєструючий орган (Міністерство юстиції Чеської Республіки) перенавантажуються виконанням завдань щодо перевірки даної інформації; 2) може мати несприятливі наслідки для суб'єкта декларування (ми не маємо на увазі якщо підтвердиться факт порушення суб'єктом декларантом порядку повідомлення інформації про доходи та майно) тощо.

Разом з тим, відзначимо, що в нормах Закону «Про конфлікт інтересів» (параграф 11, містяться

положення, що встановлюють обмеження не лише для посадової особи в розумінні даного акту, але й для членів його сім'ї.

Таким чином, пропонуємо доповнити Закон України «Про запобігання корупції» ст.25-1 «Обмеження, що стосуються близьких осіб суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» наступного змісту:

«Близькі особи в розумінні ст.1 цього Закону не можуть займатися підприємницькою діяльністю в тій галузі чи сфері діяльності в якій виконує функції від імені держави суб'єкт декларування визначений в ч.1 ст.3 даного Закону».

В Чехії діє Комітет з питань повноважень та імунітетів (Mandátový a imunitní výbor zejm na) – це спеціально створений орган, який здійснює контроль та нагляд за суб'єктами декларування та близькими їм особами; перевіряє, чи були обрані окремі члени та їхні заступники; перевіряє, чи закінчився термін повноважень суб'єкта декларування; з'ясовує, чи виконуються умови для переслідування суб'єкта декларування; веде дисциплінарне провадження проти суб'єкта декларування [8]. Відзначимо, що в Україні дані функції здійснює Національне агентство з питань запобігання корупції.

Таким чином, на прикладі досвіду Чеської Республіки, вважаємо позитивним для України буде прийняття закону «Про запобігання конфлікту інтересів».

### Література

1. Черняк Т.В. Механизмы профилактики конфликта интересов и борьбы с коррупцией на государственной службе: опыт стран Европейского Содружества. С. 207–218. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-profilaktiki-konflikta-interesov-i-borby-s-korrupsiei-na-gosudarstvennoi-sluzhbe-opyt-stran-evropei-skogo-sodruzhestva>
2. Конституция Итальянской республики. Конституции государств европейского союза. М.: Издательская группа ИНФРА-М-Норма. 1997.
3. Деханова Н.Г. Социология государственной службы. Зарубежный опыт регулирования конфликта интересов на государственной службе. URL: [https://studme.org/125866/management/zarubezhnyy\\_opyt\\_regulirovaniya\\_konflikta\\_interesov\\_gosudarstvennoy\\_sluzhov](https://studme.org/125866/management/zarubezhnyy_opyt_regulirovaniya_konflikta_interesov_gosudarstvennoy_sluzhov).
4. Новий закон про конфлікт інтересів має покласти край махінаціям у середовищі високих урядовців у Чехії. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/932561.html>.
5. Zákon č. 159/2006 Sb. Zákon o střetu zájmů. <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2006-159#f5991351>.
6. Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů. Příloha č. 8 k nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.
7. § 13a zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
8. Mandátový a imunitní výbor. URL: <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3709>.

### Анотація

**Пастух І. Д. Міжнародний досвід врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн Європейського Союзу. – Стаття.**

В даній статті досліджено питання врегулювання конфлікту інтересів на прикладі країн Європейського Союзу.

На прикладі досвіду Польщі відзначено, що питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів державних службовців визначено в кодексі етики державних службовців та депутатів. До речі, норми даного кодексу містять як моральну сторону протиправного вчинку, так і юридичну – обов'язок понести відповідальність (здебільшого за вчинення діянь корупційного характеру за законодавством Польщі передбачено настання кримінальної відповідальності).

Загалом система регулювання конфлікту інтересів у Польщі видається несистемною та спорадичною. Питання врегулювання конфлікту інтересів на державній службі урегульовано Законом «Про запобігання корупції» та Етичним кодексом державного службовця. Втім слід відзначити, що в міжнародній літературі акцентується увага на недовості даних актів щодо врегулювання конфлікту інтересів, що спричинено наявністю в даних актах загальних норм щодо досліджуваного питання. Також в Польщі активно стоїть питання прийняття спеціального нормативно-правового акту, який би в повній мірі урегулював конфлікт інтересів на державній службі.

Відзначено, що в Чеській Республіці діє спеціальний Закон «Про конфлікт інтересів». В параграфі 11, містяться положення, що встановлюють обмеження не лише для посадової особи в розумінні даного акту, але й для членів його сім'ї. На прикладі Чеської Республіки запропоновано доповнити Закон України «Про запобігання корупції» ст.25-1 «Обмеження, що стосуються близьких осіб суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» наступного змісту: «Близькі особи в розумінні ст. 1 цього Закону не можуть займатися підприємницькою діяльністю в тій галузі чи сфері діяльності в якій виконує функції від імені держави суб'єкт декларування визначений в ч.1 ст.3 даного Закону».

Також на прикладі досвіду Чеської Республіки, вважаємо позитивним для України буде прийняття закону «Про запобігання конфлікту інтересів».

**Ключові слова:** корупція, конфлікт інтересів, посадові особи, державна служба, кримінальна відповідальність.

### Аннотация

**Пастух И. Д. Международный опыт урегулирования конфликта интересов на примере стран Европейского Союза. – Статья.**

В данной статье исследован вопрос урегулирования конфликта интересов на примере стран Европейского Союза.

На примере опыта Польши отмечено, что вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов государственных служащих определены в кодексе этики государственных служащих и депутатов. Кстати, нормы данного кодекса содержат как моральную сторону противоправного поступка, так и юридическое – обязанность нести ответственность (в основном за совершение деяний коррупционного характера по законодательству Польши предусмотрено наступления уголовной ответственности).

В общем система регулирования конфликта интересов в Польше выдается несистемной и спорадической. Вопрос урегулирования конфликта интересов на государственной службе урегулирован Законом «О предотвращении коррупции» и этическим кодексом государственного служащего. Впрочем следует отметить, что в

международной литературе акцентируется внимание на недейственности данных актов по урегулированию конфликта интересов, что вызвано наличием в данных актах общих норм по исследуемому вопросу. Также в Польше активно стоит вопрос принятия специального нормативно-правового акта, который бы в полной мере урегулювал конфликт интересов на государственной службе.

Отмечено, что в Чешской Республике действует специальный Закон «О конфликте интересов». В пункте 11, содержатся положения, устанавливающие ограничения не только для должностного лица в понимании данного акта, но и для членов его семьи. На примере Чешской Республики предложено дополнить Закон Украины «О предотвращении коррупции» ст. 25-1 «Ограничения, касающиеся близких лиц субъектов, на которых распространяется действие Закона Украины «О предотвращении коррупции» следующего содержания: «Ближние лица в понимании ст. 1 этого Закона не могут заниматься предпринимательской деятельностью в той области или сфере деятельности в которой выполняет функции от имени государства субъект декларирования определен в ч. 1 ст. 3 данного Закона».

Также на примере опыта Чешской Республики, считаем положительным для Украины будет принятие закона «О предотвращении конфликта интересов».

**Ключевые слова:** коррупция, конфликт интересов, должностные лица, государственная служба, уголовная ответственность.

### Summary

**Pastukh I. D. International experience in resolving conflicts of interest on the example of the European Union. – Article.**

This article examines the issue of resolving conflicts of interest on the example of the European Union.

On the example of the Polish experience, it is noted that the issue of prevention and settlement of conflicts of interest of civil servants is defined in the code of ethics for civil servants and deputies. By the way, the norms of this code contain both the moral side of the illegal act and the legal one – the obligation to bear responsibility (mostly for committing acts of corruption under Polish law provides for criminal liability).

In general, the system of conflict of interest regulation in Poland seems unsystematic and sporadic. The issue of resolving conflicts of interest in the civil service is regulated by the Law on Prevention of Corruption and the Code of Ethics for Civil Servants. However, it should be noted that the international literature focuses on the ineffectiveness of these acts to resolve conflicts of interest, due to the presence in these acts of general rules on the subject. Also in Poland, the issue of adopting a special legal act that would fully resolve the conflict of interest in the civil service is active.

It is noted that in the Czech Republic there is a special law “On Conflict of Interest”. Paragraph 11 contains provisions that impose restrictions not only on an official within the meaning of this act but also on members of his family. On the example of the Czech Republic, it is proposed to supplement the Law of Ukraine “On Prevention of Corruption” Article 25-1 “Restrictions concerning relatives of entities covered by the Law of Ukraine” On Prevention of Corruption “of the following content:” Close persons within the meaning of Art. 1 of this Law may not engage in entrepreneurial activity in the field or sphere of activity in which the declaring subject is defined in Part 1 of Article 3 of this Law.

Also on the example of the experience of the Czech Republic, we believe that the adoption of the law “On Prevention of Conflict of Interest” will be positive for Ukraine.

**Key words:** corruption, conflict of interests, officials, civil service, criminal liability.