



ДОСЛІДНИЦЬКА СЛУЖБА
ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

**Парламентське дослідження
щодо правової природи уявного конфлікту інтересів**

Парламентське дослідження щодо правової природи уявного конфлікту інтересів*

***Анотація.** У парламентському дослідженні розглядаються питання правової природи уявного конфлікту інтересів («apparent») у контексті європейського досвіду законодавчого забезпечення запобігання корупції.*

Проаналізовано нормативно-правові підходи до визначення поняття уявного конфлікту інтересів у законодавстві Європейського Союзу, з'ясовано його правову природу та виявлено існування двох моделей правового регулювання уявного конфлікту інтересів у державах-членах ЄС (Данії, Нідерландах, Словенії, Хорватії).

Окреслено перспективи законодавчого забезпечення запобігання й урегулювання уявного конфлікту інтересів в Україні.

***Ключові слова:** уявний конфлікт інтересів, корупція, моделі правового регулювання, державний службовець, антикорупційне законодавство.*

Вступ

Об'єднання європейських держав у побудові спільного миру, гарантування верховенства права та соціальної справедливості, що супроводжується переформатуванням усіх елементів *acquis communautaire*, насамперед передбачає уніфікацію законодавчих актів Європейського Союзу (далі – ЄС), зокрема й у сфері протидії корупції, щодо забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення.

На важливість консолідації антикорупційної інституційної бази та підвищення ефективності антикорупційних заходів вказують оприлюднені Європейською Комісією (далі – ЄК) положення узгодженого проекту нової Директиви про протидію корупції в ЄС¹, які, серед іншого, передбачають: вимогу до держав-членів запровадити ефективні правила управління конфліктами інтересів у державному секторі, перевірки активів державних службовців та регулювання взаємодії між приватним і державним секторами; зобов'язання держав-членів забезпечити можливість швидкого зняття привілеїв та імунітету під час розслідування корупції за допомогою законодавчо встановленого, ефективного і прозорого процесу тощо.

Сучасний етап наближення України до ЄС характеризується необхідністю впровадження дієвої антикорупційної політики, визначальною складовою якої є приведення національного законодавства у відповідність до норм актів права ЄС (*acquis ЄС*) та виконання рекомендацій ЄК, представлених у Звітах про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023², 2024³, 2025⁴ років, зокрема щодо виявлення та врегулювання конфлікту інтересів.

Недоліки законодавчих положень щодо врегулювання конфлікту інтересів пов'язані насамперед із відсутністю критеріїв розмежування понять «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів», «уявний конфлікт інтересів», що перешкоджає однаковому розумінню правил врегулювання конфлікту інтересів та підстав відповідальності за відповідні правопорушення. Законодавчого визначення потребують: строки самостійного врегулювання конфлікту інтересів, форма та порядок повідомлення про конфлікт

¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on combating corruption. Confirmation of the final compromise text with a view to agreement at first reading. 09.12.2025. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16391-2025-REV-1/en/pdf>

² COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2023 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en?prefLang=uk

³ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. URL: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁴ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2025 Report Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2025 Communication on EU enlargement policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0759>

інтересів, правила передачі публічними службовцями в управління іншим особам підприємств та корпоративних прав тощо⁵.

Необхідність формування засад національної політики запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, виконання відповідних рекомендацій ЄК актуалізують питання дослідження правової природи уявного конфлікту інтересів у контексті законодавчого забезпечення запобігання корупції в державах-членах ЄС.

Основна частина

В Україні вперше поняття «конфлікт інтересів» було закріплено в Загальних правилах поведінки державного службовця, затверджених наказом Головного управління державної служби від 23 жовтня 2000 року № 58 (документ втратив чинність)⁶, які не виконували самостійної регулятивної функції, оскільки фактично лише акцентували увагу державних службовців на обов'язку неухильного дотримання обмежень і заборон, установлених антикорупційним законодавством⁷.

Подальше нормативне закріплення цього терміна відбулося з ухваленням Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року (документ втратив чинність)⁸, в якому конфлікт інтересів визначено як суперечність між особистими інтересами особи 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.

У чинному Законі України «Про запобігання корупції» (далі – Закон № 1700-VII)⁹ окреслено основні різновиди конфлікту інтересів – потенційний і реальний – та запроваджено механізми протидії цьому явищу, проте нормативне визначення поняття «конфлікт інтересів» та/або «уявний конфлікт інтересів» відсутнє.

Відповідно до Закону № 1700-VII реальним конфліктом інтересів є 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.

Потенційний конфлікт інтересів полягає в наявності у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість

⁵ Аналіз результативності виконання Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки : аналіт. доп. / В. В. Комашко, С. О. Кравченко; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ : НІСД, 2026. 89 с.

⁶ Загальні правила поведінки державного службовця : Затверджено наказом Головного управління державної служби № 58 від 23.10.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0783-00#Text>

⁷ Пастух І. Д. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів засобами адміністративного права. URL: <https://elar.navs.edu.ua/server/api/core/bitstreams/cfdf5d72-837f-472a-8d3b-b589a7573bc8/content>

⁸ Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/ed20160901#Text>

⁹ Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>

прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Спільною ознакою законодавчого визначення реального та потенційного конфлікту інтересів є наявність приватного інтересу особи та його зв'язку зі службовими чи представницькими повноваженнями. Критерієм розмежування видів конфлікту інтересів є характер та ступінь впливу такого зв'язку на службову діяльність.

Так, реальний конфлікт інтересів характеризується вже сформованою суперечністю між приватним інтересом та повноваженнями особи, яка не має абстрактного чи гіпотетичного характеру, а безпосередньо впливає на процес прийняття рішень або на вчинення чи невчинення конкретних дій. Ключовою ознакою реального конфлікту є фактичний вплив цієї суперечності на об'єктивність чи неупередженість поведінки посадової особи, що свідчить про настання негативних наслідків для належного виконання нею службових функцій.

Натомість потенційний конфлікт інтересів відображає ситуацію, за якої приватний інтерес уже існує, однак його вплив на прийняття рішень або вчинення чи невчинення дій ще не реалізувався. Такий конфлікт має імовірнісний характер – приватний інтерес лише може вплинути на об'єктивність або неупередженість особи у майбутньому (ідеться не про наявну суперечність, а про ризик її виникнення за певних умов). Відмінність між реальним і потенційним конфліктом інтересів полягає насамперед у часовому та функціональному вимірах: реальний конфлікт фіксує вже наявний вплив приватного інтересу на службову поведінку, тоді як потенційний конфлікт відображає ситуацію, у якій існують передумови для такого впливу, але він ще не настав¹⁰.

Відповідно до частини першої статті 29 Закону № 1700-VII зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється 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) переведення особи на іншу посаду; 6) звільнення особи.

Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, народні депутати України, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, військові посадові особи Збройних Сил України, судді, судді Конституційного Суду України, посадові та службові особи органів прокуратури, поліцейські, особи, які не є державними службовцями, посадовими

¹⁰ Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції : Методичні рекомендації НАЗК. URL: <https://wiki.nazk.gov.ua/pdfjs/?file=/wp-content/uploads/Categories/00/a7/00a7436f958b8a030a42c403bcc53b2708767ea9fe094fb1c9e7e99214c76937310259413.pdf>

особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги, за наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу (частина друга статті 29 Закону № 1700-VII).

Із наукового погляду, конфлікт інтересів завжди є ситуацією, зміст якої формується сукупністю різноманітних обставин, що визначають умови функціонування особи на певному етапі організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських дій і мають значення для обрання і реалізації оптимальних засобів здійснення управлінських функцій. Усвідомлення цього контексту дає розуміння багатогранності проблематики та спектру правового регулювання ситуацій довкола конфліктів інтересів. Виокремлення і класифікація типових ситуацій із множини можливих обставин зумовлюють появу різних дефініцій цього поняття та сприяють подальшому розширенню підходів до їх систематизації¹¹.

Так, наприклад, О. М. Олешко визначає уявний конфлікт інтересів як ситуацію, що за достатньої сукупності об'єктивних ознак формує уявлення про наявність або потенційну наявність конфлікту інтересів, але насправді це уявлення хибне. Водночас вчений наголошує, що у разі невчасного виявлення «несправжності» конфлікту інтересів існує ризик помилкового обмеження законних повноважень публічного службовця, його усунення від ухвалення важливих рішень, переведення на іншу посаду або навіть звільнення. Тому уявний конфлікт інтересів може слугувати підґрунтям для широкого спектру неправомірних маніпуляцій¹².

На думку Т. Е. Василевської, уявний конфлікт інтересів має місце у випадках, коли формується переконання про можливий неправомірний вплив приватних інтересів державної посадової особи на виконання нею функціональних обов'язків, хоча фактично такого впливу не існує. Водночас правовому регулюванню підлягає і поведінка, здатна створювати лише видимість конфлікту інтересів, оскільки навіть наявність підозри щодо неврегульованості конфлікту інтересів може викликати сумніви у доброчесності посадовця та негативно вплинути на рівень суспільної довіри до відповідної організації. Вчена стверджує, що конфлікти інтересів також розглядаються як професійно-етична проблема, оскільки вони несуть у собі ризик порушення цінностей справедливості й неупередженості, а також можуть створювати враження, що управлінські рішення та дії здійснюються не в інтересах суспільного блага, а в інтересах приватних осіб. У такому контексті система гнучких і диференційованих процедур врегулювання конфлікту інтересів має бути спрямована на: виявлення потенційного конфлікту інтересів; попередження

¹¹ Телліс С. О. Конфлікт інтересів: Підходи до втілення поняття в законодавство України. *Електронне наукове видання* «Аналітично-порівняльне правознавство». URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/8cee9c28-061e-429e-980d-e4118a9b6a76/content>

¹² Олешко О. М. Уявний конфлікт інтересів на публічній службі. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 9(15). URL: <https://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/6331>

виникнення конфлікту інтересів; запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів¹³.

У *європейській правотворчій практиці* для розуміння конфлікту інтересів широко застосовується підхід, запропонований Організацією економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), згідно з яким конфлікт інтересів визначається як суперечність між державними обов'язками та приватними інтересами публічної посадової особи. Такий конфлікт виникає тоді, коли приватні інтереси державного службовця можуть неналежним чином впливати на виконання ним своїх службових обов'язків і функцій¹⁴.

Уявний конфлікт інтересів виокремлено в Керівних принципах ОЕСР щодо управління конфліктами інтересів на державній службі¹⁵. Конфлікт інтересів вважається уявним у випадку, коли існують підстави вважати, що приватні інтереси посадової особи можуть неправомірно вплинути на належне виконання нею службових повноважень, хоча фактично такого впливу не відбувається. В інтересах забезпечення довіри суспільства до публічних інституцій міжнародні стандарти доброчесності, встановлені ОЕСР, передбачають, що публічні службовці повинні дотримуватися комплексу фундаментальних принципів врегулювання конфлікту інтересів, спрямованих на гарантування неупередженості виконання службових функцій.

Інституційний вимір політики доброчесності передбачає створення в органах державної влади середовища, яке системно запобігає виникненню конфліктів інтересів. Для цього організації повинні впроваджувати належні управлінські процедури, внутрішні політики та практики, спрямовані на своєчасне виявлення, розкриття та врегулювання таких ситуацій.

Організаційні механізми мають стимулювати службовців відкрито повідомляти про конфлікти інтересів і обговорювати їх, а також передбачати належні заходи для захисту розкритої інформації від можливого неправомірного використання третіми особами.

Ключовим міжнародним стандартом, що встановлює етичні межі для державних службовців у державах-членах ЄС, є Рекомендація № R (2000) 10, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 11 травня 2000 року¹⁶, положення якої, серед іншого, регламентують питання врегулювання конфлікту інтересів. Так, відповідно до *Модельного кодексу поведінки державних службовців*¹⁷ (Додаток до Рекомендації № R (2000) 10) державний службовець не повинен допускати, щоб його приватні інтереси були у конфлікті з його державною посадою; уникнення таких конфліктів реальних, потенційних або уявних є його обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь своїх приватних інтересів (стаття 8). Конфлікт інтересів виникає у

¹³ Василевська Т. Е. Конфлікт інтересів на державній службі: етичні аспекти. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 106-120. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nivanb_2014_1_9

¹⁴ Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>

¹⁵ Там само.

¹⁶ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials. URL: <https://rm.coe.int/16806cc1ec>

¹⁷ Там само.

ситуації, коли державний службовець має приватний інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання службових обов'язків. Приватний інтерес державного службовця охоплює будь-які переваги для нього особисто, його членів сім'ї, близьких родичів, друзів або осіб чи організацій, з якими такий службовець має/мав бізнесові або політичні стосунки, фінансові, цивільні зобов'язання (стаття 13).

Забезпечення функціонування ключових превентивних інструментів у протидії корупції, зокрема запровадження ефективних правил щодо виявлення та врегулювання конфліктів інтересів у публічному секторі та щодо правомірної взаємодії між приватним і публічним секторами перебуває на порядку денному ЄК.

Так, Регламентом (ЄС, Євратом) 2024/2509 Європейського Парламенту та Ради від 23 вересня 2024 року про фінансові правила, що застосовуються до загального бюджету ЄС (далі – Фінансовий регламент ЄС)¹⁸ визначено рамки запобігання конфлікту інтересів у межах бюджетного процесу ЄС, що охоплює широке коло фінансових суб'єктів, зокрема всі інституції ЄС, а також інших осіб, включно з національними органами влади на всіх рівнях держав-членів ЄС, які залучені до управління коштами Союзу, незалежно від моделі їх адміністрування та на будь-якій стадії бюджетного циклу, включно з плануванням, аудитом і контролем (стаття 61 Фінансового регламенту ЄС).

Документом заборонено фінансовим суб'єктам вчиняти дії, які можуть призвести до конфлікту їхніх власних (приватних) інтересів з інтересами ЄС. Вони також зобов'язані вживати належних заходів для запобігання виникненню конфлікту інтересів у межах своїх функцій та врегульовувати ситуації, які об'єктивно можуть сприйматися як конфлікт інтересів.

Задля узгодженого тлумачення і застосування правил щодо уникнення конфлікту інтересів у сфері управління бюджетом ЄС ЄК прийнято Настанову щодо запобігання та управління конфліктами інтересів відповідно до Фінансового регламенту 2021/С 121/01 (далі – Настанова ЄК)¹⁹.

Положення щодо уявного конфлікту інтересів викладені у підрозділі 3.2.3. «Ситуації, які об'єктивно можуть сприйматися як конфлікт інтересів» цієї Настанови. Зокрема, зазначено, що будь-яка діяльність або інтерес, які здатні вплинути на неупереджене та об'єктивне виконання функцій фінансового суб'єкта чи іншої особи і, як наслідок, на суспільну довіру до належного фінансового управління бюджетом ЄС, розглядається як ситуація, що може сприйматися як конфлікт інтересів.

Уявний конфлікт інтересів виникає у випадках, коли особа, незалежно від своїх намірів, обґрунтовано може вважати себе або бути сприйнятою іншими як така, що має конкуруючі приватні та публічні інтереси. Такі обставини створюють ризик підриву здатності особи неупереджено та об'єктивно

¹⁸ Regulation (EU, Euratom) 2024/2509 of the European Parliament and of the Council of 23 September 2024 on the financial rules applicable to the general budget of the Union (recast). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj/eng>

¹⁹ Commission Notice Guidance on the avoidance and management of conflicts of interest under the Financial Regulation 2021/C 121/01. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.ENG

виконувати покладені на неї обов'язки. Зокрема, можливість прояву фаворитизму чи упередженого ставлення через сімейні зв'язки, національну, політичну спорідненість може об'єктивно сприйматися як конфлікт інтересів. Уявний конфлікт інтересів охоплює будь-які об'єктивні обставини, що впливають на довіру до незалежності та неупередженості фізичної чи юридичної особи, навіть якщо фактичного конфлікту інтересів не існує або особа не отримує жодної вигоди з такої ситуації. Наголошено, що інтерес має бути достатньо суттєвим, щоб його можна було сприймати як такий, що здатен «підривати неупереджене та об'єктивне виконання функцій». Відповідно, чим вищий рівень відповідальності та підзвітності особи, тим більша ймовірність виникнення уявного конфлікту інтересів²⁰.

Рекомендації ЄК²¹ щодо вжиття заходів у разі наявності уявного конфлікту інтересів щодо особи, залученої до бюджетного процесу ЄС, відображено на Рис. 1.

1. Повідомлення про ризик: особа, у якій виникає уявний конфлікт інтересів, зобов'язана повідомити про це свого безпосереднього керівника (у випадку, якщо така особа належить до політично значущих, слід публічно розкрити відповідні приватні інтереси у відповідній декларації).

2. Оцінка та письмове підтвердження: безпосередній керівник повинен письмово підтвердити наявність або відсутність уявного конфлікту інтересів, а також оцінити необхідність заміни особи, яка заявила про можливий конфлікт інтересів.

3. Усунення наслідків конфлікту: у разі встановлення факту виникнення конфлікту інтересів, відповідний національний орган, зобов'язаний забезпечити припинення особою будь-якої діяльності, пов'язаної з виконанням бюджету, включно з підготовчими діями.

Рис. 1.

Нормативні підходи до визначення поняття уявного конфлікту інтересів у національних правових системах держав-членів ЄС характеризуються відсутністю уніфікованої законодавчої моделі та значною варіативністю юридичних конструкцій. Загальною методологічною основою для формування таких підходів виступають стандарти ОЕСР, відповідно до яких уявний конфлікт інтересів має місце за умови існування підстав вважати, що приватні інтереси посадової особи здатні неправомірно вплинути на належне виконання нею

²⁰ Там само.

²¹ Commission Notice Guidance on the avoidance and management of conflicts of interest under the Financial Regulation 2021/C 121/01. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2021.121.01.0001.01.ENG

службових повноважень, навіть якщо фактичного такого впливу насправді немає²².

Аналіз нормативних джерел окремих держав-членів ЄС (*Данії, Нідерландів, Словенії, Хорватії*) дозволяє стверджувати, що моделі правового регулювання уявного конфлікту інтересів різняться за рівнем формалізації та способом імплементації, що демонструє різноманіття національних практик і правових традицій (Табл. 1).

До першого типу належить система, де існують законодавчі обмеження для державних службовців щодо уявного конфлікту інтересів, без законодавчого визначення поняття конфлікту інтересів. Така модель побудована за принципом загального нормативно-правового регулювання, за якого відповідні ситуації охоплюються системою універсальних адміністративно-правових вимог до належної поведінки посадових осіб.

Так, законодавство *Нідерландів і Данії* не містить формального визначення поняття конфлікту інтересів або його розмежування на реальний, потенційний чи уявний. Відсутність чіткої нормативної дефініції означає, що регулювання уявного конфлікту інтересів у цих державах здійснюється опосередковано через загальні принципи неупередженості, обмеження певних дій посадових осіб та зобов'язання уникати ситуацій, що можуть ставити під сумнів об'єктивність і неупередженість виконання службових функцій.

Наприклад, у Нідерландах Законом про державних службовців 2017 року²³ встановлено нормативні обмеження, зокрема щодо:

- 1) здійснення діяльності, здатної вплинути на належне виконання службових повноважень;
- 2) прямої чи опосередкованої участі у господарських договорах, які укладаються у межах діяльності відповідного органу державної влади, без дозволу керівника цього органу;
- 3) володіння фінансовими інтересами чи цінними паперами або здійснення операцій із ними, якщо це може вплинути на службову неупередженість;
- 4) набуття фінансових інтересів, які роботодавцем визначені як несумісні з посадою;
- 5) отримання чи вимагання подарунків, винагороди або компенсації від третіх осіб, з якими посадова особа взаємодіє у рамках службових відносин.

У розумінні цього Закону державним службовцем визначається особа, яка: перебуває на державній службі на підставі трудового договору, зокрема в органах державної влади, а також інших органах, що наділені регуляторними повноваженнями; здійснює трудову діяльність у юридичних особах приватної форми власності, якщо один із органів управління такої юридичної особи наділений публічно-владними повноваженнями, реалізація яких становить основний зміст її діяльності; виконує у зазначених органах та установах публічні функції без права на отримання винагороди.

²² Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/130/130.en.pdf>

²³ Ambtenarenwet 2017. URL: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2025-07-01>

Формування та реалізацію державної політики, спрямованої на запобігання корупційним проявам, і розвиток стандартів етичної поведінки державних службовців покладено на Міністерство внутрішніх справ Нідерландів, а функції запобігання та врегулювання конфліктів інтересів покладаються передусім на керівництво відповідних органів державної влади, що відображає децентралізований характер адміністративного контролю у цій сфері²⁴.

У Данії питання конфлікту інтересів державних службовців врегульовано Законом про державне управління 2014 року²⁵, який передбачає системний підхід до забезпечення неупередженості суб'єктів публічно-владних повноважень, зокрема підстави відводу посадової особи від участі у розгляді справи, обов'язок повідомляти про обставини особистої заінтересованості, заборону участі у прийнятті рішень за наявності таких обставин, а також закріплює загальний принцип неупередженості службової діяльності. Водночас цей закон не містить визначення поняття конфлікту інтересів і не диференціює його на окремі види, зокрема реальний, потенційний чи уявний.

Державний службовець підлягає усуненню від участі у розгляді справи, якщо він має прямий особистий або майновий інтерес у ній чи виступає (або раніше виступав) представником особи, заінтересованої в наслідках відповідного рішення. Так само правовою підставою усунення державного службовця від участі у розгляді справи є випадки, коли подібна заінтересованість наявна у близьких родичів або інших тісно пов'язаних зі службовцем осіб, а також коли вони представляють інтереси суб'єкта, на права чи обов'язки якого може вплинути рішення у справі.

Згідно з положеннями Закону Данії про державних службовців 2017 року²⁶ державний службовець зобов'язаний утримуватися від будь-яких дій чи поведінки, які можуть викликати обґрунтовані сумніви щодо його неупередженості, об'єктивності або незалежності під час виконання службових повноважень. У разі виникнення таких сумнівів до службовця можуть застосовуватися заходи реагування, зокрема тимчасове усунення від виконання обов'язків або переведення на іншу посаду.

На відміну від першої моделі правового регулювання уявного конфлікту (опосередкованої), яка базується на загальних принципах неупередженості та заборонах щодо здійснення певних дій посадовими особами, а уявна форма охоплюється опосередковано через виникнення сумнівів у неупередженості, друга модель (формалізована) передбачає пряме законодавче визначення поняття конфлікту інтересів, у якому поєднуються реальний, потенційний та уявний аспекти в єдину правову конструкцію або, навпаки, чітко розмежовуються.

Приклади такої моделі є в законодавстві *Словенії та Хорватії*, яке містить поняття конфлікту інтересів.

²⁴ Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024 – Country Notes: Netherlands. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2024-country-notes_684a5510-en/netherlands_06d578cd-en.html?utm

²⁵ Bekendtgørelse af forvaltningsloven. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2014/433>

²⁶ Bekendtgørelse af lov om tjenestemænd. URL: <https://www.retsinformation.dk/eli/Ita/2017/511>

Так, відповідно до Закону Словенії про добросовісність та запобігання корупції 2010 року²⁷ конфлікт інтересів визначено як обставини, за яких приватний інтерес посадової особи або особи, призначеної суб'єктом державного сектору зовнішнім членом колегіального чи дорадчого органу, впливає або створює враження впливу на неупереджене та об'єктивне виконання нею публічних функцій. При цьому Закон не розмежовує «реальний» і «потенційний» конфлікт інтересів як окремі юридичні категорії, а інтегрує їх в єдину правову конструкцію, що охоплює як фактичний вплив приватного інтересу, так і ситуації, коли існують обґрунтовані підстави вважати, що такий вплив може мати місце. Закон Хорватії про запобігання конфлікту інтересів 2021 року²⁸ встановлює, що конфлікт інтересів виникає тоді, коли приватний інтерес посадової особи вступає в суперечність із публічним інтересом. При цьому законодавець чітко розмежовує два його види: потенційний – приватний інтерес здатний вплинути на виконання службових повноважень, і реальний – такий вплив уже відбувся або обґрунтовано вважається таким, що відбувся та позначився на неупередженості здійснення публічних функцій.

У законодавстві обох держав передбачено обов'язок посадової особи запобігати виникненню конфлікту інтересів. Зокрема, вона повинна не лише утримуватися від участі в ухваленні рішень за наявності особистого інтересу, а й самостійно виявляти обставини, здатні спричинити конфлікт інтересів, своєчасно їх декларувати та ініціювати передбачені законом процедури врегулювання.

У Словенії у разі виникнення таких обставин, незалежно від того, чи вони виникли під час вступу на посаду або вже в процесі виконання службових повноважень, Закон зобов'язує посадову особу негайно повідомити про них свого безпосереднього керівника або іншу уповноважену особу. Окремо наголошується на забороні використання службового становища, повноважень чи інформації, отриманої під час виконання публічних функцій, з метою одержання неправомірної вигоди як для себе, так і для третіх осіб.

Законодавець закладає модель активної правової поведінки посадової особи: щойно вона усвідомлює наявність обставин, що свідчать про конфлікт інтересів, на неї покладається обов'язок невідкладно припинити участь у відповідній справі та не пізніше трьох днів письмово повідомити безпосереднього керівника або керівника структурного підрозділу про самовідвід і пов'язані обставини.

У Хорватії особа повинна упродовж 60 днів з моменту обрання або призначення на публічну посаду усунути потенційний вплив приватних інтересів на службову діяльність. Поява сумніву розглядається як юридично значуща обставина, достатня для обов'язкового реагування з метою захисту публічного інтересу та збереження довіри до публічної служби.

²⁷ Zakon o integriteti in preprečevanju korupcije (ZIntPK). URL: <https://pisrs.si/pregledPredpisa?id=ZAKO5523>

²⁸ Zakon o sprječavanju sukoba interesa. URL: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_12_143_2435.html

В обох державах функціонують спеціалізовані незалежні органи, наділені повноваженнями контролю, моніторингу та правозастосування у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.

Комісія з питань запобігання корупції у Словенії і Комісія з вирішення конфліктів інтересів у Хорватії виконують роль центральних координаторів національної політики доброчесності шляхом здійснення: контрольно-наглядової функції забезпечення дотримання антикорупційних обмежень; фінансового моніторингу як інструменту раннього виявлення ризиків конфлікту інтересів, а також формування та поширення стандартів доброчесності в публічному секторі.

У Словенії законодавство щодо врегулювання конфлікту інтересів поширюється на: президента, членів парламенту, прем'єр-міністра, міністрів, державних секретарів, суддів конституційного суду, суддів, прокурорів, генерального секретаря уряду, генерального секретаря президента та його заступника, керівника офісу президента, радника президента, генерального секретаря державних зборів, секретаря державної ради, посадових осіб інших органів державної влади та місцевого самоврядування, депутатів від Словенії в Європейському Парламенті, інших посадових осіб держави в європейських та інших міжнародних інституціях, а також членів ради банку Словенії.

У Хорватії до кола суб'єктів, на яких поширюються вимоги щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, належать:

1) вищі державні посадові особи: президент, голова парламенту та його заступники, прем'єр-міністр і члени уряду (віце прем'єри, міністри), голова та його заступники, а також судді конституційного суду, депутати парламенту, голова та члени державної виборчої комісії;

2) керівники органів державної влади та місцевого самоврядування (міські та сільські голови, а також їхні заступники);

3) контролюючі та наглядові органи: головний державний аудитор та його заступники; голова, його заступники і члени державної комісії з контролю процедур публічних закупівель, омбудсмени; керівництво та члени управлінських рад регуляторних і фінансових агентств;

4) спеціалізовані органи та установи: директори центрів і фондів (аудіовізуальний центр, фонд захисту довкілля та енергетичної ефективності, фонд відновлення для Загреба); керівники державних установ з управління національними парками або іншими охоронюваними територіями; директори правлінь регіональних та місцевих агенцій розвитку; керівники установ охорони здоров'я;

5) військові посадові особи: начальник генерального штабу збройних сил і його заступники, головний інспектор оборони.

Таблиця 1

Держава-член ЄС	Нормативні джерела	Інституційний механізм контролю дотримання правил щодо уявного конфлікту інтересів	Нормативно-правове визначення уявного конфлікту інтересів	Суб'єкти, на яких поширюється законодавство щодо врегулювання уявного конфлікту інтересів
Нідерланди	Закон про державних службовців 2017 року	спеціалізований незалежний орган відсутній; координація забезпечення доброчесності публічного сектору реалізується Міністерством внутрішніх справ	відсутнє	<ul style="list-style-type: none"> - особи, які працюють на підставі трудового договору в органах державної влади та інших публічно-владних установах (включно з регіональними, муніципальними, галузевими й регуляторними органами); - працівники приватних юридичних осіб, якщо їх керівні органи здійснюють публічні повноваження як основну діяльність; - особи, що виконують публічні функції в зазначених структурах на підставі інших угод без оплати праці.
Данія	Закон про державне управління 2014 року	спеціалізований незалежний орган відсутній; координацію політики у сфері доброчесності державної служби здійснюють Агентство з питань персоналу та компетенцій при Міністерстві фінансів та Офіс Прем'єр-міністра. Міністерство юстиції координує діяльність державних органів влади у сфері розроблення антикорупційних ініціатив.	відсутнє	особи, призначені на посади державної служби чи національної церкви
Словенія	Закон про доброчесність та запобігання корупції 2010 року	Комісія з питань запобігання корупції	єдине комплексне визначення: вплив або створення	вищі посадові особи державної влади (президент, члени парламенту, прем'єр-міністр, міністри,

			враження впливу приватного інтересу на неупередженість та об'єктивність виконання посадовою особою публічних функцій	державні секретарі), судової системи (судді конституційного суду, судді) та прокуратури, посадовці офісу президента, представники держави в органах ЄС та міжнародних інституціях, а також члени керівних органів центрального банку
Хорватія	Закон про запобігання конфлікту інтересів 2021 року	Комісія з вирішення конфліктів інтересів	чітке розмежування потенційного (може вплинути) та реального конфліктів інтересу (вже вплинув або обґрунтовано вважається таким, що вплинув на неупереджене виконання посадовою особою публічних функцій)	президент і керівництво парламенту та уряду, члени конституційного суду, керівники державних і місцевих органів влади, посадові особи органів фінансового контролю, директори державних фондів та установ, а також вище військове керівництво

Висновки

Проведений аналіз правового регулювання поняття уявного конфлікту інтересів у законодавстві держав-членів ЄС засвідчив відсутність уніфікованої законодавчої моделі і варіативність юридичних конструкцій, що відображають вимоги доброчесності та попередження корупційних ризиків у публічному секторі.

Правову природу уявного конфлікту інтересів визначають стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку, згідно з якими уявний конфлікт інтересів має місце тоді, коли існують підстави вважати, що приватні інтереси посадової особи здатні неправомірно вплинути на належне виконання нею службових обов'язків.

Нормативні підходи до визначення поняття конфлікту інтересів у національних правових системах держав-членів ЄС засвідчили існування двох основних моделей (опосередкованої та формалізованої) правового регулювання уявного конфлікту інтересів та його впливу на забезпечення публічної доброчесності.

Перша модель (Нідерланди, Данія) характеризується непрямим, опосередкованим регулюванням уявного конфлікту інтересів через загальні принципи неупередженості, заборони певних дій та зобов'язання уникати

ситуацій, що можуть викликати сумніви в об'єктивності прийняття публічних рішень або виконання службових обов'язків. У цих державах відсутнє чітке законодавче визначення поняття конфлікту інтересів (включно з його уявною формою), а акцент робиться на превентивних заборонах, етичних стандартах та відповідальності роботодавців щодо запобігання конфліктам інтересів. Такий підхід є менш формалізованим, більш гнучким і спирається на внутрішні механізми адміністративного контролю.

Друга модель (Словенія, Хорватія) демонструє високий ступінь формалізації та націленості на попередження конфліктів інтересів. Уявний конфлікт інтересів визнається як ситуація, що створює враження або обґрунтовано сприймається як вплив приватних інтересів на виконання публічних функцій. Ця модель передбачає функціонування незалежних органів (Комісія з питань запобігання корупції у Словенії, Комісія з вирішення конфліктів інтересів у Хорватії), які виконують контрольні-наглядові, консультативні, освітні та правозастосовні функції.

Обидві моделі відповідають рекомендаціям Організації економічного співробітництва та розвитку щодо необхідності врахування не лише фактичного, а й уявного впливу приватних інтересів, однак різняться за ступенем формалізації правил, методами врегулювання конфлікту інтересів, роллю та повноваженнями державних і спеціалізованих органів контролю.

Перспективи законодавчого забезпечення запобігання й урегулювання уявного конфлікту інтересів в Україні пов'язані із прийняттям проекту Закону України «Про внесення змін до Статуту внутрішньої служби Збройних Сил України щодо визначення особливостей застосування антикорупційних обмежень та врегулювання конфлікту інтересів в умовах проходження військової служби» (реєстр. № 13712 від 29.08.2025); уніфікацією законодавчих положень щодо забезпечення невідворотності відповідальності за корупційні правопорушення та виконанням рекомендацій ЄК, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2025 року²⁹, щодо виявлення та врегулювання конфлікту інтересів, забезпечення прозорості діяльності органів державної влади у взаємодії з інституціями громадянського суспільства та бізнесу, посилення інституційної спроможності антикорупційних органів.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей*

²⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Ukraine 2025 Report Accompanying the document COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS 2025 Communication on EU enlargement policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025SC0759>

документ може бути цитований, відтворений чи перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.