



Олександр Юрійович АНДРУЩЕНКО,

аспірант Хмельницького університету управління та права,
oandrushchenko@ukr.net

УДК 340.12(477)

ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Досліджується зміст понять, вкладених у законодавче визначення «конфлікту інтересів» та його складових, використовуються напрацювання різних галузей науки для його вдосконалення. Зроблено спробу проаналізувати розвиток цієї категорії в умовах перехідного характеру правової реальності, різноманіття та варіативності використовуваних термінів. За останні роки опубліковано чимало праць, присвячених врегулюванню та недопущенню конфлікту інтересів у різних сферах державної служби. Аналізуються деякі неточності та розбіжності у визначенні основних термінів цієї теми, зокрема закріплених у законодавстві, що призводять до неоднозначного їх розуміння. Проведено логічний аналіз наведених у Законі України «Про засади запобігання та протидії корупції» та Законі України «Про запобігання корупції» таких визначень, як: «конфлікт інтересів», «реальний та потенційний конфлікт інтересів», «приватний інтерес». За допомогою історичного методу та аналогії прослідковано та вивчено їх розвиток через порівняння. Використано формально-логічні методи та загальні логічні правила побудови різних видів семантичних дефініцій для виявлення недосконалості побудови вказаних вище визначень, їх доповнення. Так, розглянуто деякі варіанти усунення неповноти при розкритті суті досліджуваного поняття, а також запропоновано при його визначенні відмовитись від використання прийому протиставлення окремих об'єктів, а саме: приватних інтересів суб'єкта — з



однієї сторони, та наданих йому службових повноважень — з іншої. Крім того, перевірка використовуваних законодавцем визначень на відповідність логічним правилам співвідношення понять підтвердила необхідність перегляду цієї структури. Таким чином, акцентовано увагу на тому, що «конфлікт інтересів» у контексті таких явищ, як корупція та зловживання повноваженнями, має специфічний зміст. На противагу приватним інтересам суб'єкта, наділеного владними повноваженнями, слід ставити інтереси суспільства, для задоволення яких впроваджено ці повноваження. Крім того, приділено увагу окресленню тих явищ і процесів, що вкладаються в розуміння таких складових поняття, як: публічні повноваження, конфлікт, інтерес, а також інших загальнонаукових термінів, правильне розуміння яких потрібне в контексті досліджуваної теми.

Ключові слова: конфлікт інтересів, потенційний та реальний конфлікт інтересів, публічні повноваження, інтерес, конфлікт, суперечність.

Важливим вектором на шляху нашої держави є боротьба із корупцією та усіма її проявами. Одне з ключових місць у цьому процесі займає запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Сучасний етап розвитку правової реальності має перехідний характер та характеризується різноманіттям і варіативністю використовуваних термінів. На тлі динамічних законодавчих змін постають проблеми недосконалості закріплених понять, їх неоднозначної інтерпретації та формування у зв'язку із цим негативного ставлення до самого права.

Дослідженню поняття «конфлікт інтересів» приділяли увагу представники різних дисциплін та галузей науки, таких як: політологія, політична соціологія, державне управління, конфліктологія та ін.

Суть та характерні ознаки цього поняття розкриваються у роботах Є. Бабосова, Ю. Барабаша, І. Воронова, А. Єзерова, Г. Козирева, А. Герасіної, М. Панова, М. Пірен та інших.

Багатогранність досліджуваного поняття є наслідком того, що ним іменують різні соціальні явища. Одне, що виникає та існує незалежно від держави, має загальносоціальну природу. Інше має ту ж назву, але це наслідок виключно державної діяльності, результат багаторічної законодавчої еволюції.

Таким чином, метою статті є дослідження законодавчого визначення поняття конфлікту інтересів та його складових, їх аналіз та пошук шляхів для можливого вдосконалення цього понятійного апарату.

У законодавство України поняття «конфлікт інтересів» введено вперше Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 11 червня 2009 р. № 1506-VI [1].

Відповідно до абз. 2 ч. 1 ст. 1 цього Закону конфлікт інтересів — це реальні або такі, що видаються реальними, протиріччя між приват-



ними інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Логічний аналіз наведеного визначення вказує на недосконалість його побудови та неповне розкриття суті. Так, законодавець фактично протиставив приватні інтереси суб'єкта наданим йому службовим повноваженням. Крім того, Законом не було окреслено змісту цих складових.

Чинний Закон України «Про запобігання корупції» у абз. 8 та 11 ч. 1 ст. 1 містить два схожі поняття: потенційний конфлікт інтересів — наявність в особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень; а також 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 [2].

Визначення реального конфлікту інтересів законодавцем знову здійснено шляхом протиставлення приватного інтересу суб'єкта його повноваженням.

Термін «конфлікт інтересів» не є новим ні для вітчизняної науки, ні для законодавства, а явище, яке під ним розуміють, іманентне будь-якому людському об'єднанню. Як самостійна категорія в ході розвитку наукових досліджень про суспільні явища, він синтезований із двох ширших понять: «конфлікт» та «інтерес».

Напрацювання багатьох галузей науки дають можливість ґрунтовно зрозуміти вказані складові досліджуваного поняття, а також пізнати використовувані в його законодавчому визначенні терміни — «повноваження», «протиріччя» та «суперечність».

У науках, які вивчають конфлікт, склалося декілька десятків, а можливо, й більше визначень конфлікту, які тією чи іншою мірою віддзеркалюють природу конфліктів. У найзагальнішому вигляді конфлікт — це зіткнення двох або більшої кількості різноспрямованих сил, мотивів, позицій сторін конфлікту з метою реалізації їхніх інтересів в умовах протидії з боку кожної із сторін [3, с. 125].

Аналіз різних конфліктів свідчить про те, що які б конкретні причини не лежали в основі поведінки протидіючих сторін, у кінцевому результаті вони відображають їх інтереси, які в разі конфлікту виявляються несумісними чи протилежними.

Закон України «Про запобігання корупції» в абз. 10 ч. 1 ст. 1 містить лише поняття «приватний інтерес», під яким розуміється будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, в тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, в тому числі ті, що



виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [2].

Таке визначення має вузьке позитивіське значення, крім того, приставка «приватний» ще більше звужує його зміст.

Разом із тим цей термін при дослідженні конфліктів А. Ішмура-тов пропонує розуміти максимально широко. На його думку, він може означати настрої, бажання, наміри, цінності, потреби, тобто все, що може бути важливим для людини [4, с. 88].

У відносинах між собою всі соціальні суб'єкти зазвичай окреслюють сферу своїх інтересів, порівнюючи їх з уявленнями про те, якими повинні бути інтереси іншого і якими вони є насправді. Уявлення про себе, порівняні з уявленнями про інших і виражені так чи інакше в поведінці суб'єкта, формують те, що позначається як самовизначення.

Термін «інтерес» походить від латинського *inter esse* — «бути всередині» і визначається як прагнення суб'єкта користуватися конкретним соціальним благом [5, с. 267].

Як зазначав П. Гольбах, інтерес — це власне те, що кожен з нас вважає за необхідне для свого щастя. Звідси випливає, що жоден смертний не буває цілком позбавлений інтересів [6, с. 311].

Протиборство, засноване на зіткненні інтересів різноманітних соціальних суб'єктів, багатьма дослідниками визначається як конфлікт інтересів [7, с. 67].

В умовах сьогодення категорія інтересу має особливе значення. Зокрема значне розширення суспільства та наявність великої кількості різних груп і класів потребує узгодження їх інтересів.

Інтереси одержують відображення в праві, впливають на нормотворчість, за допомогою якої встановлюються публічні повноваження — ще одна важлива категорія, внесена законодавцем до змісту визначення досліджуваного поняття. Тому в процесі формування всього законодавчого поля, у тому числі й повноважень певних органів, і уявлення про справедливість, що закріплюються в праві, на шальки терезів постійно потрапляють особисті чи то «приватні» інтереси та суспільний інтерес.

Разом із тим повноваження за своїм призначенням покликані виражати публічні інтереси. Незважаючи на людино центристську спрямованість демократичної держави, забезпечення прав і свобод людини, відбувається в основному на користь загальних потреб усіх громадян держави, досягнення загального інтересу. Забезпечення пріоритету суспільних інтересів над особистими в публічному праві вбачається об'єктивно необхідною умовою успішного вирішення завдань, що поставили перед демократичною державою.

Зв'язки з потребами та інтересами є жорсткими, вони цілком зумовлюють повноваження, визначають їх види та зміст. Повноваження, що об'єктивно необхідні для задоволення потреб та інтересів людини і громадянина, визначають види та структуру органів держави, місцевого самоврядування, кількість і види посад.



Застосовуючи такі способи пізнання повноважень, як дедукція та індукція, можливо здійснити аналіз і синтез цього поняття, розклавши його на складові (права та обов'язки суб'єктів правовідносин) та з упевненістю стверджувати, що і складові його є поняттями та категоріями, які мають загальнотеоретичну цінність у праві, їх інтеграція в повноваження також характеризується як загальноправове явище.

У юридичній енциклопедії поняття «повноваження» трактується як сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій. Б. Лазарєв визначає повноваження як комплекс конкретних прав і обов'язків, які надаються для реалізації покладених на орган функцій [8, с. 102]. Як комплекс прав і обов'язків розглядають державно-владні повноваження й автори підручника «Адміністративне право України, академічний курс» [9, с. 265]. Такої ж думки дотримується Є. Кулакова, яка вважає, що владні повноваження державного органу складаються з юридичних прав для здійснення державних функцій та юридичних обов'язків, які покладаються на цей орган державою. Права стають реальною можливістю щодо виконання покладених функцій та збігаються з обов'язками, тобто необхідністю стосовно держави, і зливаються в єдину правову категорію повноважень [10, с. 12].

Таким чином, найбільш повним є визначення цього поняття І. Голосніченком, а саме: повноваження — «це загальне для теорії права та держави поняття, змістом якого є система прав та обов'язків, набутих у легітимний спосіб державою, місцевим самоврядуванням, державними органами і органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, іншими суб'єктами правовідносин з метою забезпечення можливостей, потреб та інтересів людини і громадянина, окремих соціальних груп та суспільства в цілому» [11, с. 155].

Правильне розуміння будь-якого терміна потребує уніфікованого підходу до розуміння усіх його складових, що дасть можливість уникнути неоднакового його відображення у свідомості суб'єктів пізнання. Поняття «конфлікт інтересів» та «конфлікт» у різних підходах до їх визначення мають такі складові як «протиріччя» або «суперечність».

Протягом останнього часу актуалізуються дослідження загальнонаукових термінів, схожих із вказаними, проте останні в цьому контексті залишаються, як правило, поза межею уваги.

В українській мові ці слова часто функціонують як варіанти і, в решті-решт, протиріччя та суперечність наділяються однаковим значенням.

Разом із цим для позначення невідповідності чого-небудь чомусь в українській мові вкорінилося слово «суперечити» (його фіксує Словник за ред. Б. Грінченка), яке відповідає законам словотворення української мови і має багато спільнокоренових утворень.



Буквально слово «суперечити» означає «говорити всупереч», висловлювати протилежні міркування, думки, точки зору. Розпалення полемічних пристрастей, дискусій, виявляючи плюралізм думок, зрештою, закінчується виникненням протилежних позицій.

Близьким до досліджуваних, але не тотожним є слово «протилежність», що складає філософську категорію, яка відображає сторони, властивості, тенденції, процеси в предметах і явищах, що взаємозумовляють і взаємовиключають одне одного.

Основою теоретичних поглядів на суперечність є два підходи: діалектичний і формально-логічний.

Діалектична суперечність — це взаємодія протилежних боків і тенденцій, що взаємовиключають одна одну і разом з тим знаходяться у внутрішній єдності і взаємопроникненні, виступаючи джерелом саморуху і розвитку об'єктивного світу і пізнання. Отже, структуру суперечностей створює відношення протилежностей, їх єдність і боротьба [12, с. 33].

У контексті цієї роботи слід звернутись до визначення «суперечності» у розділі логіки, що вивчає відношення між поняттями.

Так, під суперечністю розуміють відношення між несумісними поняттями, видові ознаки яких обумовляють повне неспівпадання їх обсягів, коли зміст одного з них повністю заперечує зміст іншого, а сума обсягів цих понять вичерпує обсяг родового поняття [12, с. 150].

Особливу увагу слід звернути на те, що таке відношення можуть мати лише порівнювані поняття, тобто ті, що мають спільну родову ознаку або спільне родове поняття (наприклад, «право» і «мораль», «закон» і «указ», «шахрайство» і «крадіжка», «підручник» і «словник», «лекція» і «семінар» тощо).

Таким чином, з'ясувавши зміст таких складових законодавчого визначення «конфлікту інтересів», як «інтерес» та «повноваження», вбачається недоцільним виражати їх співвідношення між собою як «суперечність».

Основним аргументом цього є те, що вказані поняття не мають спільної родової ознаки або спільного родового поняття, фактично є непорівнюваними (наприклад, «стіл» і «злочин», «папір» і «юридична помилка», «будинок» і «обов'язок» тощо).

Крім того, в окремих випадках приватні інтереси особи, що наділена владними повноваженнями, в деяких випадках можуть бути реалізовані завдяки цим повноваженням.

Вбачається, що приватним інтересам повинні бути протиставлені не самі повноваження, а суспільні інтереси, для забезпечення яких ці повноваження надані суб'єкту.

Крім того, вживання прикметника «приватний», як зазначає І. Тітко при дослідженні цього терміна в рамках кримінального процесу, підкреслює пряме протиставлення інтересів конкретної особи інтересам суспільства та держави [13, с. 250].

Системний аналіз наведених вище понять свідчить про необхідність визначення поняття «конфлікт інтересів» як суперечності між



приватним інтересом особи та суспільним інтересом, для забезпечення якого введено службові чи представницькі повноваження, якими наділена ця особа.

Таким чином, законодавче визначення поняття «реальний конфлікт інтересів» потребує удосконалення і може бути сформульовано як суперечність між приватним інтересом особи та суспільним інтересом, для забезпечення якого введено службові чи представницькі повноваження, якими наділена така особа, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Список використаних джерел

1. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/XsvWUd>.
2. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 11.06.2009 р. № 1506-VI / Верховна Рада України. Законодавство України. URL : <https://goo.gl/XsvWUd>.
3. Словник-довідник термінів з конфліктології. К. : КВГІ, 1997. 318 с.
4. *Ишмуратов А. Т.* Конфлікт і згода. Основи когнітивної теорії конфліктів. К. : Наукова думка, 1996. 189 с.
5. Сучасний тлумачний словник української мови. 60 000 слів / за заг. ред. В. В. Дубічинського. Х. : Школа, 2007. 832 с.
6. *Гольбах.* Избранные произведения : в 2 т. М. : Госиздат, 1963–1964. Т. 1. 1963. 563 с.
7. Конфліктологія / Л. М. Герасіна, М. І. Панов, Н. П. Осіпова та ін. ; за ред. Л. М. Герасіної, М. І. Панова. Х. : Право, 2002. 256 с.
8. *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1971. 280 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / [ред. кол. : В. Б. Авер'янов та ін.]. К. : Юридична думка, 2004–2005. Т. 1: Загальна частина. 2004. 584 с.
10. *Кулакова Є.* Компетенція: поняття, суб'єкти, особливості // Підприємництво, господарство і право. 2006. № 3. С. 10–15.
11. *Голосніченко І. П., Голосніченко Д. І.* Теорія повноважень, їх легітимність та врахування потреб і інтересів при встановленні на законодавчому рівні // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. 2011. № 1 (9). С. 147–155.
12. *Конверський А. Є.* Логіка (традиційна та сучасна). К. : Центр учбової літератури, 2008. 536 с.
13. *Тітко І.* Приватний інтерес як категорія кримінального процесуального права // Вісник Національної академії правових наук України. 2013. № 3 (74). С. 249–258.

Надійшла до редакції 10.06.2017



Андрущенко А. Ю. Отдельные проблемы определения понятия конфликта интересов в законодательстве Украины

Исследуется содержание понятий, вложенных в законодательное определение «конфликта интересов» и его составляющих, используются разработки различных отраслей науки для его совершенствования. Сделана попытка проанализировать развитие данной категории в условиях переходного характера правовой реальности, многообразие и вариативности используемых терминов. За последние годы опубликовано немало работ, посвященных урегулированию и недопущению конфликта интересов в различных сферах государственной службы. Анализируются некоторые неточности и расхождения в определении основных терминов этой темы, в частности закрепленных в законодательстве, которые приводят к неоднозначному их пониманию. Проведен логический анализ приведенных в Законе Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции» и Законе Украины «О предотвращении коррупции» таких определений, как: «конфликт интересов», «реальный и потенциальный конфликт интересов», «частный интерес». С помощью исторического метода и аналогии прослежено и изучено их развитие через сравнение. Используются формально-логические методы и общие логические правила построения различных видов семантических дефиниций для выявления несовершенства построения указанных выше определений, их дополнения. Так, рассмотрены некоторые варианты устранения неполноты при раскрытии сути исследуемого понятия, а также предложено при его определении отказаться от использования приема противопоставления отдельных объектов, а именно: частных интересов субъекта — с одной стороны, и предоставленных ему служебных полномочий — с другой. Кроме того, проверка используемых законодателем определений на соответствие логическим правилам соотношения понятий подтвердила необходимость пересмотра этой структуры. Таким образом, акцентировано внимание на том, что «конфликт интересов» в контексте таких явлений, как коррупция и злоупотребление полномочиями, имеет специфическое содержание. В противовес частным интересам субъекта, наделенного властными полномочиями, следует ставить интересы общества, для удовлетворения которых внедрено эти полномочия. Кроме того, уделено внимание обрисовке тех явлений и процессов, которые вкладываются в понимание таких составляющих понятия, как: публичные полномочия, конфликт, интерес, а также других общенаучных терминов, правильное понимание которых необходимо в контексте исследуемой темы.

Ключевые слова: конфликт интересов, потенциальный и реальный конфликт интересов, публичные полномочия, интерес, конфликт, противоречие.



Andruschenko, O. Yu. Some Problems of Definition of Conflict of interest in Ukrainian Law

We explore the meaning embedded in the legal definition of «conflict of interest» and its components using various branches of science achievements for its improvement. It was tried to analyze the development of this category in the transition period of legal reality, variety and variability of terms. Many works were published in recent years to resolve and prevent conflicts of interest in various areas of public service. This article analyzes some inaccuracies and discrepancies in the definition of key terms on the topic, including statutory, resulting in ambiguous understanding. Logical analysis given in the Law of Ukraine «On Principles of Prevention and Combating Corruption» and the Law of Ukraine «On prevention of corruption» of such definitions as «conflict of interest», «actual and potential conflicts of interest», «private interest» was carried out. Using historical analogies and method their further development was deduced and studied by comparison. Formal and logic methods and common logic rules were used to build different types of semantic definitions to identify shortfalls of making up above definitions and their supplements. So, some options were considered to remove incompleteness of disclosure of the concept of researched definition in its offered on its definition to abandon the use of method of contrasting certain objects, such as private interests of the subject — on the one hand, and empowering it with official responsibilities — on the other hand. Besides, the check of the definitions used by the legislator under the rules of logical relationships between concepts confirmed the need to revise the structure. Thus, the article focuses on the fact that «conflict of interest» in the context of such phenomena as corruption and abuse of authority has a specific meaning. Unlike private interests of individuals empowered with governmental responsibilities should put the interests of society are implemented to perform these duties. In addition, the article focuses on phenomena and processes taught invested in understanding the components of the concept as a public authority, conflicts of interest and other common terms that require proper understanding of the subject in context.

Keywords: conflict of interests, potential and actual conflict of interests, public powers, interest, conflict, contradiction.

