

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ВИМОГ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ

ADMINISTRATIVE LIABILITY FOR VIOLATION OF REQUIREMENTS FOR PREVENTION AND REGULATION OF CONFLICTS OF INTEREST IN PUBLIC SERVICE

Тихонова Д.С., к.ю.н.,

доцент кафедри конституційного, адміністративного, екологічного та трудового права

Полтавський юридичний інститут Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

У статті здійснено комплексний теоретико-правовий аналіз адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на публічній службі. Актуальність теми обґрунтовується фундаментальною роллю інституту конфлікту інтересів у системі протидії корупції, а також зобов'язаннями України в межах європейської інтеграції щодо імплементації ефективних механізмів доброчесності. Метою роботи є дослідження складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-7 КУпАП, виявлення проблем правозастосування та формулювання пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

У статті детально проаналізовано дихотомію понять «потенційний» та «реальний» конфлікт інтересів, закріплених у Законі України «Про запобігання корупції», та вказано на практичні труднощі їх розмежування в судовій практиці. Розкрито об'єктивні ознаки двох складів правопорушення за ст. 172-7 КУпАП: неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів (формальний склад) та вчинення дій чи прийняття рішень в умовах такого конфлікту (матеріальний склад). Особливу увагу приділено аналізу суб'єктивної сторони, яка характеризується виною у формі умислу. Наголошено, що саме складність доведення внутрішнього ставлення особи до вчиненого діяння є однією з ключових причин закриття значної кількості проваджень у судах.

Дослідження включає порівняльно-правовий аналіз зарубіжного досвіду, зокрема стандартів GRECO, OECD, а також моделей регулювання у країнах ЄС (Франція, Італія) та США. Висвітлено, що в розвинених юрисдикціях превалює превентивний підхід, який підкріплюється незалежними наглядовими органами, обов'язковим навчанням та чіткими етичними стандартами.

На основі проведеного аналізу сформульовано низку пропозицій: законодавчо унормувати процедуру «добровільного самоусунення» за американським зразком; надати методичним рекомендаціям НАЗК обов'язкову юридичну силу; запровадити єдину публічну базу судових рішень у справах цієї категорії; розширити можливості громадського моніторингу. Зроблено висновок, що підвищення ефективності адміністративної відповідальності за конфлікт інтересів є необхідною умовою для зміцнення довіри до влади та успішної євроінтеграції України.

Ключові слова: конфлікт інтересів, адміністративна відповідальність, публічна служба, доброчесність, стаття 172-7 КУпАП, склад правопорушення, суб'єктивна сторона, правозастосування, запобігання корупції, НАЗК.

This article provides a comprehensive theoretical and legal analysis of administrative liability for violations of requirements on the prevention and settlement of conflicts of interest in public service. The relevance of the topic is substantiated by the fundamental role of the institution of conflict of interest in the anti-corruption system, as well as Ukraine's commitments within the framework of European integration to implement effective integrity mechanisms. The aim of the work is to study the constituent elements of the administrative offense under Article 172-7 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, identify law enforcement problems, and formulate proposals for improving legislation.

The article analyzes in detail the dichotomy of the concepts of "potential" and "real" conflict of interest, as enshrined in the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption," and points out the practical difficulties of distinguishing between them in judicial practice. The objective elements of the two offenses under Art. 172-7 are revealed: failure to report a real conflict of interest (a formal offense) and committing acts or making decisions under conditions of such a conflict (a material offense). Special attention is paid to the analysis of the subjective side, which is characterized by guilt in the form of intent. It is emphasized that the complexity of proving the individual's internal attitude towards the committed act is one of the key reasons for the closure of a significant number of proceedings in courts.

The research includes a comparative legal analysis of foreign experience, particularly the standards of GRECO, the OECD, as well as regulatory models in EU countries (France, Italy) and the USA. It is highlighted that in developed jurisdictions, a preventive approach prevails, supported by independent supervisory bodies, mandatory training, and clear ethical standards.

Based on the analysis, a number of proposals are formulated: to legislate a procedure for "voluntary recusal" following the American model; to grant mandatory legal force to the methodological recommendations of the NACP; to introduce a single public database of court decisions in cases of this category; and to expand the possibilities for public monitoring. It is concluded that increasing the effectiveness of administrative liability for conflicts of interest is a necessary condition for strengthening public trust in government and for Ukraine's successful European integration.

Key words: conflict of interest, administrative liability, public service, integrity, Article 172-7 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, constituent elements of an offense, subjective side, law enforcement, corruption prevention, NACP.

Ефективна протидія корупції, зокрема в частині конфлікту інтересів, є одним із фундаментальних чинників стабільного функціонування демократичної держави та важливою умовою для забезпечення доброчесності публічної служби. Конфлікт інтересів – це правове явище, яке виникає внаслідок зіткнення приватного інтересу особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, з її службовими повноваженнями. У разі невжиття належних заходів щодо його врегулювання, конфлікт інтересів може призвести до зловживання владою, сприяти виникненню корупційних проявів, а також зруйнувати довіру суспільства до органів влади [1, с. 12].

Актуальність теми зумовлена як внутрішніми потребами держави у реформуванні публічної служби на засадах прозорості й підзвітності, так і зовнішніми зобов'язаннями

перед міжнародними партнерами. У межах імплементації Угоди про асоціацію з ЄС, Україна зобов'язалася забезпечити ефективну реалізацію антикорупційних механізмів, зокрема, щодо запобігання конфлікту інтересів, згідно з європейськими стандартами доброчесності публічного управління [2, с. 47].

Питання адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів є предметом активного наукового аналізу. Серед дослідників, які зробили вагомий внесок у теоретичне осмислення цієї проблематики, слід назвати В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, О. М. Ярмиша, Ю. В. Зарембського, В. В. Трепака, С. С. Харитонова. Утім, попри наявний теоретичний доробок, в реальній правозастосовній практиці досі спостерігається низка суттєвих труднощів: неоднозначність тлумачення норм, ускладнене доведення

суб'єктивної сторони правопорушення, надмірна формалізація процедур.

Метою цієї наукової статті є здійснення комплексного теоретико-правового аналізу складу адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), виявлення правозастосовних проблем, а також окреслення шляхів вдосконалення нормативного регулювання та практики застосування відповідних санкцій.

У національному правовому полі конфлікт інтересів вперше отримав чітке нормативне визначення з ухваленням Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» 2011 року. У сучасній редакції закону «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, конфлікт інтересів поділяється на реальний та потенційний [3]. Потенційний конфлікт інтересів – це наявність приватного інтересу у сфері, в якій особа виконує свої повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття рішень. Реальний конфлікт інтересів – це вже існуюча суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями, яка впливає на неупередженість рішень.

Ці поняття мають суттєве значення для кваліфікації відповідного адміністративного правопорушення. Оскільки неповідомлення про потенційний конфлікт не тягне за собою адміністративну відповідальність, межа між «потенційним» і «реальним» має бути чітко визначеною [4, с. 85]. Проте у судовій практиці ця межа часто розмивається, що ускладнює кваліфікацію діяння. Деякі суди вимагають не лише формальної наявності суперечності, а й доказів впливу конфлікту на рішення особи [5, с. 42].

На думку Ярмиша О. М., конфлікт інтересів – це не лише юридичний, а й етико-правовий інститут, що передбачає внутрішню дилему між особистим інтересом та суспільним обов'язком [6, с. 91]. Такий підхід дозволяє виводити концепцію запобігання конфлікту інтересів за межі формального права та розглядати її в контексті правової культури публічних службовців.

Адміністративна відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбачена статтею 172-7 КУпАП. Ця норма охоплює два склади правопорушення: 1) неповідомлення про наявність реального конфлікту інтересів (ч. 1); 2) вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 2).

Об'єктивна сторона першого складу полягає у бездіяльності – невиконанні особою обов'язку повідомити безпосереднього керівника або НАЗК про реальний конфлікт інтересів не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про його існування. Цей склад має формальний характер і вважається закінченим з моменту настання бездіяльності [3, ст. 28; 7, с. 112].

Другий склад є матеріальним і передбачає активні дії в умовах реального конфлікту інтересів: голосування, прийняття управлінських або розпорядчих рішень тощо. При цьому важливо довести наявність фактичного впливу приватного інтересу на службову діяльність особи [8, с. 59].

Суб'єкт правопорушення – спеціальний, тобто лише особи, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції», зокрема, державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, депутати місцевих рад, судді, військові службовці тощо [3].

Суб'єктивна сторона передбачає наявність вини у формі умислу. Особа повинна усвідомлювати наявність конфлікту інтересів, розуміти його можливі наслідки і свідомо діяти чи бездіяти. Саме суб'єктивна сторона часто становить складність при кваліфікації діяння, оскільки потребує доведення внутрішнього ставлення особи до вчиненого [4, с. 94; 9, с. 139].

Як наголошує В.К. Колпаков, необхідною умовою для складу правопорушення є наявність реального конфлікту

інтересів, а не лише формальної суперечності. Зазначене підкреслює важливість детального збору доказів та належної мотивації рішень НАЗК щодо складання протоколів [10, с. 47].

У зв'язку з цим варто звернути увагу на узагальнення судової практики, яке свідчить, що значна частина проваджень за ст. 172-7 КУпАП закривається через недоведеність умислу або відсутність достатніх доказів на підтвердження наявності реального конфлікту інтересів [11, с. 122–124].

Також на практиці виникають труднощі у розмежуванні адміністративного та дисциплінарного проступку. Зокрема, неповідомлення про потенційний конфлікт інтересів (а не реальний) не утворює складу адміністративного правопорушення, проте тягне за собою дисциплінарну відповідальність [6, с. 95]. Водночас, деякі органи намагаються притягнути особу до адміністративної відповідальності і в разі неповідомлення про потенційний конфлікт, що є юридично некоректним та веде до порушення принципу законності.

Таким чином, чинна редакція ст. 172-7 КУпАП, попри свою чіткість на нормативному рівні, створює труднощі у правозастосуванні через розмитість окремих понять, складність доведення умислу та відсутність єдиних стандартів доказування. Це зумовлює необхідність оновлення методичних рекомендацій НАЗК і розробки практики Верховного Суду для уніфікації правозастосування.

Зарубіжний досвід демонструє різноманіття підходів до врегулювання конфлікту інтересів та притягнення до відповідальності. Одним із провідних міжнародних механізмів є Група держав проти корупції Ради Європи (GRECO), яка надає державам-членам рекомендації щодо впровадження ефективних інструментів доброчесності. У своєму Четвертому раунді оцінювання GRECO надала Україні 31 рекомендацію, з яких значна частина стосується прозорості діяльності публічних службовців, декларування інтересів і запобігання конфліктам [12, с. 5].

GRECO наголошує на необхідності впровадження кодексів поведінки, етичних стандартів, обов'язкового навчання посадових осіб, а також ефективного нагляду за дотриманням вимог щодо уникнення конфлікту інтересів. Аналіз звітів цієї організації свідчить, що в країнах ЄС домінує підхід, за якого превенція є домінуючим елементом антикорупційної політики, а притягнення до відповідальності слугує гарантією її ефективності [13, с. 91–94].

У Європейському Союзі врегулювання конфлікту інтересів є обов'язковою умовою здійснення публічної служби. У низці країн (Франція, Італія, Нідерланди) існують незалежні органи нагляду за дотриманням стандартів доброчесності (наприклад, французький Високий орган за прозорістю у публічному житті), які здійснюють не лише контроль, але й консультативну діяльність [14, с. 117–120]. У більшості юрисдикцій невиконання вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів тягне за собою не лише адміністративну, а й кримінальну або дисциплінарну відповідальність залежно від тяжкості наслідків [15, с. 103].

У США правове регулювання запобігання конфлікту інтересів значно деталізоване. Ще в 1978 році ухвалено Ethics in Government Act, який встановив вимоги до фінансового розкриття для федеральних посадовців та створив незалежний Управлінський офіс з питань урядової етики (Office of Government Ethics). Згідно з § 208 Кримінального кодексу США, участь урядовця у прийнятті рішень, якщо в нього є фінансовий інтерес, прямо забороняється і передбачає кримінальну відповідальність [16, с. 66–68].

Крім того, у США працює механізм добровільного самоусунення, коли посадовець офіційно заявляє про конфлікт інтересів і відмовляється від участі в розгляді справи. Це фіксується документально, з метою уникнення будь-яких претензій у майбутньому [17, с. 151]. Водночас, дієвою є система дисциплінарної відповідальності

у вигляді доган, переведення, пониження у посаді, що часто застосовується у разі неетичної поведінки посадовців навіть без адміністративного чи кримінального переслідування.

Міжнародні організації, зокрема ОЕСР, також наполягають на запровадженні ефективних інституційних запобіжників проти конфлікту інтересів. У звітах ОЕСР (2021, 2023) акцентовано на потребі впровадження комплексної політики доброчесності, яка включає попереднє оцінювання ризиків, постійний моніторинг, навчання службовців і незалежний аудит [18, с. 22–25].

З огляду на зазначене, можна зробити висновок, що в країнах із розвинутою антикорупційною культурою діє не лише каральний, а насамперед запобіжний механізм. Його ефективність забезпечується чітким правовим регулюванням, розвитком правової культури, незалежністю органів контролю та активною участю громадськості у процесі моніторингу.

Проведене дослідження засвідчує, що правовий механізм запобігання конфлікту інтересів в Україні спирається на розгалужену нормативно-правову базу, яка значною мірою формується з урахуванням передових міжнародних стандартів та практик. Незважаючи на це, аналіз правозастосовної діяльності виявляє низку системних недоліків, що суттєво знижують ефективність інституту адміністративної відповідальності за порушення відповідних вимог. Це вказує на нагальну потребу подальшого вдосконалення як чинного законодавства, так і підходів до його практичної реалізації.

До ключових проблем, що перешкоджають дієвості механізму, належить насамперед складність доведення суб'єктивної сторони правопорушення, зокрема умислу. Правозастосовні органи та суди стикаються з високим доказовим бар'єром, оскільки необхідно підтвердити, що посадова особа не просто діяла в умовах конфлікту інтересів, а й усвідомлювала це та свідомо ігнорувала встановлені законом обмеження. Також суттєвою вадою є відсутність чіткої межі між реальним і потенційним конфліктом

інтересів у практичному застосуванні, що створює плутанину та призводить до неоднакової кваліфікації дій. Разом з тим, недостатня інституційна спроможність Національного агентства з питань запобігання корупції унеможливує формування єдиної та сталої практики застосування статті 172-7 КУпАП. На довершення, слабо розвинені просвітницькі та консультативні механізми призводять до того, що значна частина публічних службовців просто не володіє необхідними знаннями для своєчасного виявлення та належного врегулювання конфлікту інтересів.

З урахуванням виявлених проблем та позитивного зарубіжного досвіду, пропонується низка комплексних заходів. По-перше, доцільно законодавчо унормувати чітку та прозору процедуру «добровільного самоусунення» посадової особи від участі у прийнятті рішення за наявності конфлікту інтересів. По-друге, необхідно надати обов'язкову юридичну силу методичним рекомендаціям НАЗК, що перетворить їх із дорадчих документів на імперативні норми та забезпечить єдність правозастосування. По-третє, важливим кроком стане запровадження єдиної публічної електронної бази судових рішень у справах про адміністративну відповідальність за ст. 172-7 КУпАП для підвищення прозорості та прогнозованості судової практики. Крім того, слід суттєво підвищити рівень професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері етики та доброчесності, а також розширити можливості громадського моніторингу через створення незалежних платформ за прикладом іноземних офісів урядової етики.

Таким чином, підвищення ефективності механізму адміністративної відповідальності за порушення, пов'язані з конфліктом інтересів, є необхідною умовою для формування культури доброчесності в державному управлінні та відновлення довіри громадян до влади. Реалізація вищезазначених рекомендацій стане важливим кроком на шляху до утвердження принципу верховенства права, зміцнення інституту державної служби та повноцінної інтеграції України до європейського правового простору.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В. К. Адміністративна відповідальність: теорія, законодавство, практика: монографія. Харків: Право, 2020. 448 с. (дата звернення: 08.07.2025).
2. Яриш О. М. Конфлікт інтересів на публічній службі: доктринальні та прикладні аспекти. *Право і суспільство*. 2022. № 3. С. 51–58. (дата звернення: 08.07.2025).
3. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 08.07.2025).
4. Кузьменко О. В. Проблеми реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері запобігання корупції. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 91–96. (дата звернення: 08.07.2025).
5. Постанова Верховного Суду від 17.03.2023 у справі № 826/2021/22. URL: <https://reyestr.court.gov.ua> (дата звернення: 09.07.2025).
6. Харитонов С. С. Правовий аналіз механізмів запобігання конфлікту інтересів. *Вісник НАПРН України*. 2023. № 2. С. 87–97. (дата звернення: 09.07.2025).
7. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07.12.1984 № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8073-10> (дата звернення: 09.07.2025).
8. Мельник О. В. Правові засади запобігання і протидії корупції: монографія. Харків: Право, 2018. 456 с. (дата звернення: 10.07.2025).
9. Зарембський Ю. В. Особливості складу адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією. *Науковий вісник УжНУ*. Серія: Право. 2021. Вип. 68. Т. 2. С. 138–142. (дата звернення: 10.07.2025).
10. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративна відповідальність в Україні: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2021. 384 с. (дата звернення: 10.07.2025).
11. Узагальнення судової практики застосування ст. 172-7 КУпАП (НАЗК, 2023). URL: <https://nazk.gov.ua/uk/> (дата звернення: 11.07.2025).
12. GRECO. Fourth Evaluation Round. Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report – Ukraine. Strasbourg, 2017. 65 p. URL: <https://rm.coe.int/16806c7b9d> (дата звернення: 11.07.2025).
13. Transparency International Ukraine. Розділ «Боротьба з корупцією» у Тіньовому звіті для Єврокомісії. 2024. URL: <https://ti-ukraine.org> (дата звернення: 11.07.2025).
14. OECD. Integrity and Anti-Corruption Review of Ukraine. Paris: OECD Publishing, 2023. URL: <https://www.oecd.org/gov/ukraine-integrity-review.htm> (дата звернення: 12.07.2025).
15. European Commission. 2023 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in France. Brussels, 2023. URL: <https://commission.europa.eu> (дата звернення: 12.07.2025).
16. United States Code, Title 18, § 208 (Conflicts of Interest). URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/208> (дата звернення: 12.07.2025).
17. Office of Government Ethics (USA). Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch. 2023. URL: <https://www.oge.gov> (дата звернення: 12.07.2025).
18. OECD. Managing Conflict of Interest in the Public Sector: A Toolkit. Paris: OECD Publishing, 2005. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf> (дата звернення: 12.07.2025).