

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.24>

## **МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

**Гулевська Г.Ю.,**  
*кандидатка юридичних наук, доцентка  
завідувачка кафедри права та публічного управління  
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки  
та інформаційних технологій»  
ORCID: 0000-0001-7643-8162*

**Костроміна О.Г.,**  
*кандидатка юридичних наук, доцентка  
доцентка кафедри права та публічного управління  
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки  
та інформаційних технологій»  
ORCID: 0000-0002-9471-237X*

**Прокопенко Б.І.,**  
*здобувач 4-го курсу  
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки  
та інформаційних технологій»*

**Гулевська Г.Ю., Костроміна О.Г., Прокопенко Б.І. Міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.**

У статті досліджено міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, що формуються на основі консенсусу провідних міжнародних організацій щодо забезпечення доброчесності та прозорості державного управління. Проаналізовано основоположні міжнародні документи у цій сфері, зокрема Конвенцію ООН проти корупції 2003 року, конвенції Ради Європи про кримінальну та цивільну відповідальність за корупцію, які встановлюють загальні рамки для національного законодавства та визначають мінімальні стандарти протидії корупційним проявам.

Особливу увагу приділено аналізу положень Конвенції ООН проти корупції, яка зобов'язує держави-учасниці створювати системи для забезпечення прозорості та уникнення конфліктів інтересів, а також запроваджувати механізми декларування для їх виявлення. Розглянуто Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб 1996 року та його підходи до врегулювання колізії інтересів.

Детально проаналізовано стандарти Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), зокрема Рекомендації щодо принципів управління конфліктами інтересів у публічному секторі 2003 та 2020 років, які визначають конфлікт інтересів як ситуацію між державним обов'язком та приватним інтересом службовців. Досліджено комплексну систему управління конфліктами інтересів ОЕСР, що включає політику попередження, механізми виявлення, процедури врегулювання та заходи моніторингу.

Розкрито роль Ради Європи у формуванні стандартів запобігання конфліктам інтересів через Модельний кодекс поведінки державних службовців 2000 року та діяльність GRECO. Показано механізм моніторингу дотримання міжнародних стандартів через процес взаємної оцінки та тиску рівних, що забезпечує практичний контроль і взаємну відповідальність держав.

Зроблено висновок про сучасний розвиток міжнародних стандартів, що характеризується посиленням превентивних заходів, використанням інформаційних технологій і створенням культури доброчесності у публічному управлінні, що забезпечує динамічність системи норм і принципів.

**Ключові слова:** міжнародні стандарти, конфлікт інтересів, публічне управління, доброчесність, корупція, Конвенція ООН проти корупції, ОЕСР, Рада Європи, GRECO.

**Gulevska G.Yu., Kostromina O.G., Prokopenko B.I. International standards for preventing and managing conflicts of interest in public administration.**

The article examines international standards for preventing and managing conflicts of interest in public administration, which are formed based on the consensus of leading international organizations regarding ensuring integrity and transparency in public governance. The study analyzes fundamental international documents in this field, particularly the UN Convention against Corruption of 2003, the Council of Europe conventions on criminal and civil liability for corruption, which establish general frameworks for national legislation and define minimum standards for combating corrupt practices.

Special attention is paid to analyzing the provisions of the UN Convention against Corruption, which obliges state parties to create systems for ensuring transparency and avoiding conflicts of interest, as well as implementing declaration mechanisms for their detection. The International Code of Conduct for Public Officials of 1996 and its approaches to regulating conflicts of interest are examined.

The standards of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) are analyzed in detail, particularly the Recommendations on Principles for Managing Conflicts of Interest in the Public Sector of 2003 and 2020, which define conflict of interest as a situation between public duty and private interest of officials. The comprehensive OECD system for managing conflicts of interest is studied, which includes prevention policy, detection mechanisms, resolution procedures, and monitoring measures.

The role of the Council of Europe in forming standards for preventing conflicts of interest through the Model Code of Conduct for Public Officials of 2000 and GRECO activities is revealed. The mechanism for monitoring compliance with international standards through the process of peer review and peer pressure is demonstrated, which ensures practical control and mutual accountability of states.

A conclusion is made about the contemporary development of international standards, characterized by strengthening preventive measures, using information technologies, and creating a culture of integrity in public administration, which ensures the dynamism of the system of norms and principles.

**Key words:** international standards, conflict of interest, public administration, integrity, corruption, UN Convention against Corruption, OECD, Council of Europe, GRECO.

**Постановка проблеми.** Конфлікт інтересів у публічному управлінні є однією з основних загроз доброчесності, об'єктивності та прозорості державного апарату. Виникнення ситуацій, коли приватні інтереси (фінансові, особисті, родинні) публічного службовця можуть вплинути або створюють загрозу впливу на неупереджене виконання ним службових обов'язків, підриває довіру суспільства до влади та створює сприятливе підґрунтя для корупції та зловживань. Відсутність уніфікованих та ефективних механізмів запобігання і врегулювання таких конфліктів на національному рівні зумовлює необхідність звернення до напрацьованого міжнародного досвіду для імплементації найкращих світових практик.

**Метою дослідження** є аналіз міжнародних стандартів у сфері запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні з акцентом на механізмах їх практичної реалізації та сучасних тенденціях розвитку.

**Стан опрацювання проблематики.** Дослідженню проблематики у сфері протидії корупції, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів присвячено чимало наукових праць, зокрема: Ю.П. Битяка, Ф.М. Бородкіна, В.М. Гаращука, О. А. Голяшкіна, Я.С. Зелінської, С.М. Клімової, Т.В. Ковальова, А.В. Кудашкіна, В.В. Мартиновського, В.Я. Настюка, І.Д. Пастуха, І.О. Слюсарєва, С.О. Телліса тощо. Проте наукові дослідження здебільшого зосереджені на аналізі визначення основних термінів, ефективності імплементації міжнародних стандартів у національне законодавство, вивченні окремих інструментів і порівняльному аналізі законодавства різних країн.

**Виклад основного матеріалу.** Міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні формуються на основі консенсусу провідних міжнародних організацій щодо необхідності забезпечення доброчесності та прозорості державного управління. Ці стандарти відображають накопичений світовий досвід боротьби з корупцією та зловживаннями у публічній сфері, представляючи собою систему принципів, норм та механізмів, спрямованих на мінімізацію ризиків конфліктних ситуацій.

Основоположними документами у цій сфері є Конвенція ООН проти корупції 2003 року [1], Конвенція Ради Європи про кримінальну відповідальність за корупцію 1999 року [2] та Конвенція про цивільну відповідальність за корупцію 2000 року [3]. Ці міжнародні акти встановлюють загальні рамки для національного законодавства та визначають мінімальні стандарти протидії корупційним проявам, зокрема, конфлікти інтересів.

Так, Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) 2003 року – це перший і єдиний універсальний юридично обов’язковий міжнародний договір у сфері боротьби з корупцією. Вона охоплює широкий спектр заходів для запобігання та протидії корупції, включаючи криміналізацію корупційних діянь (хабарництво, розкрадання, зловживання службовим становищем тощо), заходи щодо повернення викрадених активів, а також заохочує міжнародне співробітництво та технічну допомогу. Конвенція зобов’язує держави-учасниці розробляти превентивні політики, створювати антикорупційні органи та забезпечувати прозорість. Україна ратифікувала її у 2006 році.

Конвенція ООН проти корупції (UNCAC) 2003 року зобов’язує держави-учасниці вживати заходів для запобігання конфлікту інтересів, оскільки це є провідним елементом у механізмі боротьби з корупцією. Так, стаття 7 «Державний сектор», зокрема пункт 4 встановлює: «Кожна Держава-учасниця прагне, відповідно до основоположних принципів свого внутрішнього законодавства, створювати, підтримувати й зміцнювати такі системи, які сприяють прозорості й запобігають виникненню конфлікту інтересів» [1]. Це дуже широке положення, яке вимагає від держав розробляти та імплементувати механізми, спрямовані на усунення або мінімізацію ситуацій, коли особисті інтереси публічних службовців можуть впливати на їхню об’єктивність.

Стаття 8 «Кодекси поведінки державних посадових осіб», зокрема пункт 5, також має відношення до конфлікту інтересів: «Кожна Держава-учасниця прагне також розглянути можливість ужиття заходів і систем, які зобов’язують державних посадових осіб, *inter alia*, надавати відповідним органам декларації, зокрема про суттєві дарунки або прибутки, у зв’язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб» [2]. Цей пункт вже визначає необхідність декларування інтересів, подарунків та прибутків, що є одним з основних превентивних заходів для виявлення та запобігання конфлікту інтересів.

Отже, Конвенція ООН проти корупції визначає конфлікт інтересів як об’єкт запобігання і вимагає від держав-учасниць створювати системи для забезпечення прозорості та уникнення таких конфліктів, а також запроваджувати механізми декларування для їх виявлення.

Міжнародний кодекс поведінки державних посадових осіб, прийнятий Генеральною Асамблеєю ООН (UNGA) у 1996 році, виокремлює проблематику розділом «Конфлікт інтересів і відмова від права», яким визначає норми поведінки для державних посадових осіб задля запобігання ситуацій конфлікту інтересів. Документ виокремив поняття «конфлікт інтересів», однак не визначив його правовий зміст. Цікавим є лінгвістична особливість перекладу документу, в якому застосовується «колізія інтересів»: «У тій мірі, у якій до цього зобов’язує посада, і відповідно до законів і адміністративних положень державні посадові особи сповіщають про ділові, комерційні або фінансові інтереси та про діяльність, яка здійснюється з метою отримання фінансового прибутку, які можуть привести до можливої колізії інтересів. У випадку можливої або передбачуваної колізії між обов’язками і приватними інтересами державних посадових осіб вони діють відповідно до заходів, встановлених для того, щоб зменшити або усунути таку колізію інтересів» [4, с. 2].

Особливе місце у системі міжнародних стандартів займають акти Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), зокрема Рекомендації щодо принципів управління конфліктами інтересів у публічному секторі 2003 року та їх оновлена версія 2020 року. Ці документи визначають конфлікт інтересів як «конфлікт між державним обов’язком та приватним інтересом державних службовців, у якому державні службовці мають приватні інтереси, що можуть неналежним чином впливати на виконання їхніх службових обов’язків» [5].

Отже, поняття конфлікту інтересів означає ситуацію, за якої приватні інтереси публічного службовця можуть неналежним чином вплинути на виконання його офіційних обов’язків і саме такий підхід є поширеним для законодавства більшості країн світу.

Стандарти ОЕСР передбачають створення комплексної системи управління конфліктами інтересів, яка включає політику попередження, механізми виявлення, процедури врегулювання та заходи моніторингу.

Головними елементами цієї системи є декларування приватних інтересів, обмеження на отримання подарунків та вигод, заборона використання конфіденційної інформації, обмеження зовнішньої діяльності та встановлення «періодів охолодження» після залишення державної служби. ОЕСР також рекомендує створення спеціалізованих органів для консультування з питань етики та розгляду конфліктних ситуацій.

Аналізуючи Резолюцію (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи «Двадцять принципів боротьби з корупцією» від 1997 року [6], С. Телліс виокремлює положення декларації, яким, на думку вченого, передбачено дуалістичний підхід до протидії корупції, а саме: «Гарантувати, що правила, що стосуються прав і обов'язків посадових осіб, містять вимоги боротьби з корупцією і забезпечують відповідні та ефективні дисциплінарні заходи; просувати подальшу специфікацію поведінки, очікуваного від громадських посадових осіб відповідними засобами, такими, як кодекси поведінки». Інакше кажучи, в контексті основних принципів протидії корупції передбачено поєднання в єдину правову систему антикорупційного законодавства та правил професійної етики [4, с. 3].

Також Радою Європи розроблено систему стандартів запобігання конфліктам інтересів, закріплену у Модельному кодексі поведінки державних службовців 2000 року (далі – Модельний кодекс) (додаток до Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 №R (2000) 10) [7].

Основна мета Модельного кодексу – сприяти доброчесності, прозорості та підзвітності у публічному секторі. Він встановлює загальні принципи та стандарти етичної поведінки, які мають керувати діями державних службовців, а саме:

- 1) принципи неупередженості та об'єктивності (вимога діяти справедливо, без фаворитизму чи дискримінації);
- 2) запобігання конфлікту інтересів (важливість уникнення ситуацій, де особисті інтереси можуть вплинути на службові обов'язки);
- 3) декларування інтересів та майна (необхідність прозорості щодо фінансових та інших приватних інтересів);
- 4) отримання подарунків та послуг, а саме встановлення обмежень щодо прийняття подарунків, які можуть вплинути на рішення;
- 5) конфіденційність та захист інформації;
- 6) використання державних ресурсів (правила раціонального та етичного використання публічних коштів та майна;
- 7) посттрудова зайнятість (правило «обертювих дверей»), передбачає врегулювання діяльності колишніх службовців після звільнення з посади [8, с. 2-3].

Ст. 13 Модельного кодексу визначає: «Конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків» [7]. У цілому Модельний кодекс підкреслює роль превентивних заходів і створення культури доброчесності, що відповідає загальному підходу Ради Європи до боротьби з корупцією. Він є цінним інструментом для держав, які прагнуть зміцнити довіру до своєї публічної адміністрації.

Говорячи про міжнародні стандарти Ради Європи у контексті досліджуваного питання, слід згадати таку міжнародну структуру як GRECO (Групи держав проти корупції), яка є органом Ради Європи та здійснює моніторинг дотримання міжнародних стандартів у сфері запобігання корупції, включаючи врегулювання конфліктів інтересів. Зазначений моніторинг дотримання міжнародних антикорупційних стандартів відбувається через динамічний процес взаємної оцінки та тиску рівних (peer review and peer pressure). Це означає, що країни-члени оцінюють одна одну, що створює ефективний механізм для виявлення недоліків та сприяння реформам [9].

GRECO працює циклічно, проводячи «раунди оцінки», кожен з яких фокусується на певних сферах запобігання корупції. Питання конфлікту інтересів є постійною темою, яка детально розглядається в різних раундах, зокрема у Четвертому та П'ятому раундах. Кожна країна-член отримує детальні анкети щодо свого законодавства, інституцій та практик у певній сфері (наприклад, щодо врегулювання конфлікту інтересів). Надалі команда оцінювачів GRECO (складається з експертів з інших країн-членів) відвідує країну, що оцінюється. Під час візиту вони проводять зустрічі з представниками державних органів, парламенту, судової влади, правоохоронних органів, громадських організацій та ЗМІ. Це дозволяє отримати повну картину та зрозуміти нюанси імплементації законодавства на практиці.

За результатами збору інформації та візиту, команда розробляє детальний Оцінювальний звіт (Evaluation Report), який містить глибокий аналіз національного законодавства, політик та інституційних рамок щодо запобігання корупції та врегулювання конфлікту інтересів та чітко вказує на сфери, де існують недоліки, невідповідності міжнародним стандартам, або де національні правила є недостатньо ефективними. Важливо, що звіти містять конкретні, адресні рекомендації щодо вдосконалення. Наприклад, рекомендації можуть стосуватися розширення категорій осіб, які повинні декларувати свої інтереси, запровадження ефективних механізмів перевірки декларацій, розробки етичних кодексів та надання роз'яснень щодо їх застосування тощо. У звітах часто наводяться приклади успішних рішень з інших країн-членів GRECO, що є цінними практичними порадами для впровадження [9].

Після прийняття Оцінювального звіту країни мають певний час для імплементації рекомендацій, однак GRECO здійснює і подальший моніторинг через звіти про відповідність (Compliance Reports), де оцінюється прогрес країни у виконанні раніше наданих рекомендацій. Цей процес може тривати кілька етапів, доки всі рекомендації не будуть визнані повністю або суттєво виконаними. Якщо країна демонструє незадовільний прогрес, можуть бути застосовані спеціальні процедури, що передбачають публічне обговорення та тиск з боку інших держав-членів [9]. Такий підхід забезпечує не лише теоретичні настанови, а й практичний моніторинг та взаємну відповідальність держав по запобіганню і врегулюванню конфлікту інтересів та боротьбі з корупцією.

**Висновки.** Отже, міжнародні стандарти в більшості випадків передбачають створення ефективних механізмів імплементації та моніторингу на національному рівні. Елементами таких механізмів є законодавче закріплення стандартів, створення інституційної інфраструктури, розробка процедур і забезпечення належної підготовки персоналу. Особлива увага приділяється створенню незалежних органів з питань етики та доброчесності, які повинні мати достатні повноваження та ресурси для ефективного виконання своїх функцій. Ці органи відповідають за розробку етичних кодексів, проведення консультацій, розгляд скарг та здійснення моніторингу дотримання етичних стандартів. Міжнародні стандарти також наголошують на важливості створення систем захисту викривачів, які повідомляють про порушення етичних норм та конфлікти інтересів. Такий захист включає гарантії конфіденційності, захист від переслідувань та забезпечення правових засобів захисту.

Сучасний розвиток міжнародних стандартів характеризується посиленням акценту на превентивних заходах, використанні інформаційних технологій для підвищення прозорості та створенні культури доброчесності. Прийняті останнім часом стандарти передбачають використання електронних систем декларування, автоматизацію процедур виявлення потенційних конфліктів та створення відкритих баз даних про інтереси публічних службовців. Міжнародні стандарти запобігання і врегулювання конфлікту інтересів представляють собою динамічну систему норм і принципів, яка постійно розвивається відповідно до нових викликів і кращих практик у сфері публічного управління.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_c16#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16#Text).
2. Кримінальна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 173). Рада Європи. 27 січня 1999 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_101#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_101#Text).
3. Цивільна конвенція про боротьбу з корупцією (ETS 174). Рада Європи. 4 листопада 1999 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_102#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_102#Text).
4. Телліс С.О. Поняття «конфлікт інтересів»: міжнародно-правовий аспект. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2024. Випуск 85: частина 4. С. 340–345. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.4.50>.
5. Рекомендація Ради щодо Керівних принципів Організація економічного співробітництва та розвитку щодо управління конфліктом інтересів на державній службі (OECD). 2003 рік. URL: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0316#mainText>.
6. Резолюція (97) 24 Комітету міністрів Ради Європи Про двадцять принципів боротьби з корупцією. Рада Європи. 1997 рік. URL: <https://nkkspk.com.ua/rezolyuciya-97-24-komitetaministrov-soveta-evropy-o-dvadcati-principax-borby-s-korrupciej>.

7. Model Code of Conduct for Public Officials. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/UNPAN038306.pdf>.
8. Правила етичної поведінки державних службовці (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>.
9. The Group of States against Corruption (GRECO). URL: <https://www.coe.int/en/web/greco>.