

УДК: 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.92.3.59>

ЗАПОБІГАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У СОЦІАЛЬНІЙ ВЗАЄМОДІЇ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ (НА ПРИКЛАДІ ЛОБІЗМУ)

Швець Д.Є.,

*доктор соціологічних наук, професор,
проректор з науково-педагогічної та навчальної роботи
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0009-0005-4073-6754*

Гулєвська Г.Ю.,

*кандидатка юридичних наук, доцентка,
завідувачка кафедри права та публічного управління
ПрАТ «ПВНЗ «Запорізький інститут економіки
та інформаційних технологій»
ORCID: 0009-0005-4073-6754*

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*

Швець Д.Є., Гулєвська Г.Ю., Костроміна О.Г. Запобігання конфлікту інтересів у соціальній взаємодії у публічному управлінні (на прикладі лобізму).

У статті здійснено комплексний аналіз проблематики запобігання конфлікту інтересів у сфері публічного управління в умовах трансформації українського суспільства та легалізації інституту лобіювання. Автори розкривають доктринальні засади розуміння природи конфлікту інтересів, спираючись на широку історико-теоретичну базу - від філософських поглядів Арістотеля до сучасних інституційних теорій (Д. Норт, О. Вільямсон) і теорії «принципал-агент». Останній підхід дозволяє розглядати конфлікт інтересів як прояв агентської проблеми, коли публічний службовець може діяти всупереч інтересам громадян заради приватної вигоди.

Особливу увагу приділено дослідженню ризиків трансформації лобіювання у конфлікт інтересів, що виникає, коли приватний інтерес стає визначальним фактором при ухваленні управлінських рішень. У роботі детально проаналізовано три види конфлікту інтересів у контексті взаємодії з лобістами: реальний, потенційний та уявний. Автори пояснюють специфіку кожного виду: потенційний конфлікт часто пов'язаний з перспективою майбутнього працевлаштування службовця у лобістській структурі, реальний - з наявними майновими чи родинними зв'язками, а уявний виникає через недостатню прозорість взаємодії, що формує у суспільстві хибне уявлення про корупцію.

Важливим аспектом дослідження є аналіз новітньої нормативно-правової бази України, зокрема Закону України «Про лобіювання» та функціонування Реєстру прозорості. Розглянуто роль Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання, які діють як превентивний механізм, формуючи культуру доброчесності та встановлюючи обмеження щодо подарунків і неформальних послуг.

У статті систематизовано конкретні заходи врегулювання конфлікту інтересів для публічних службовців: обов'язкова самоідентифікація конфлікту перед початком взаємодії, усунення від процесу прийняття рішень і протолювання контактів у Реєстрі прозорості. Автори доходять

висновку, що ефективність запобігання конфлікту інтересів досягається не шляхом заборони лобіювання, а через його тотальну прозорість, підзвітність і впровадження жорстких етичних стандартів. Інституціоналізація лобіювання розглядається як важливий крок для перетворення тіньових домовленостей на цивілізований процес соціальної взаємодії, що сприяє зміцненню доброчесності в системі публічного управління України.

Ключові слова: конфлікт інтересів, публічне управління, лобіювання, прозорість, доброчесність, етичність, Реєстр прозорості.

Shvets D.Ye., Hulevska H.Yu., Kostromina O.H. Prevention of conflict of interest in social interaction in public administration (using lobbying as an example).

The article provides a comprehensive analysis of the issues regarding the prevention of conflicts of interest in public administration amidst the transformation of Ukrainian society and the legalization of lobbying. The authors reveal the conceptual foundations for understanding the nature of conflicts of interest, drawing on a broad historical and theoretical basis—from Aristotle’s philosophical views to modern institutional theories (D. North, O. Williamson) and the principal-agent theory. The latter approach allows for viewing a conflict of interest as a manifestation of the agency problem, where a public official may act contrary to the interests of citizens for the sake of private gain.

Particular attention is paid to examining the risks of lobbying transforming into a conflict of interest, which occurs when a private interest becomes a determining factor in making management decisions. The paper analyzes in detail three types of conflicts of interest in the context of interaction with lobbyists: actual, potential, and perceived. The authors explain the specifics of each type: a potential conflict is often linked to the prospect of the official’s future employment in a lobbying structure; an actual conflict involves existing property or family ties; and a perceived conflict arises due to insufficient transparency of interaction, creating a false impression of corruption in society.

An important aspect of the study is the analysis of Ukraine’s latest regulatory framework, specifically the Law of Ukraine «On Lobbying» and the operation of the Transparency Register. The role of the Rules of Ethical Conduct for Lobbying Entities is examined; these act as a preventive mechanism, fostering a culture of integrity and establishing restrictions on gifts and informal services.

The article systematizes specific measures for managing conflicts of interest for public officials: mandatory self-identification of the conflict before interaction begins, recusal from the decision-making process, and the recording of contacts in the Transparency Register. The authors conclude that effective prevention of conflicts of interest is achieved not by prohibiting lobbying, but through its total transparency, accountability, and the implementation of strict ethical standards. The institutionalization of lobbying is viewed as a critical step in transforming shadow agreements into a civilized process of social interaction, contributing to strengthening integrity within Ukraine’s public administration system.

Key words: conflict of interest, public administration, lobbying, transparency, integrity, ethics, Transparency Register.

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів у сфері публічного управління є актуальною проблемою, яка потребує комплексного теоретичного осмислення та вдосконалення практичних механізмів запобігання. Незважаючи на тривалу історію наукових досліджень цього феномену, досі існує потреба у систематизації різних теоретичних підходів і концепцій для формування комплексного розуміння сутності й природи конфлікту інтересів як соціально-правового явища. Наразі в Україні розвивається інститут лобіювання, який нещодавно було врегульовано на рівні спеціального законодавчого акта. Новели правового регулювання та потреби практики у цій сфері актуалізують питання конфлікту інтересів у соціальній взаємодії між публічними й приватними учасниками суспільних відносин, пов’язаних з лобістською діяльністю. Мінімізація впливу приватного інтересу на формування та імплементацію публічно-управлінських рішень є важливою передумовою легітимності та суспільної ефективності останніх.

Мета дослідження полягає в аналізі сутності конфлікту інтересів, що виникає в процесі соціальної взаємодії у публічному управлінні на прикладі лобіювання, та визначення напрямів удосконалення механізмів його запобігання.

Стан опрацювання проблематики. Проблема запобігання конфлікту інтересів у публічному управлінні активно досліджується науковцями, зокрема такими, як: Н. Березка, О. Волохов, Д. Засць, Я. Зелінська, В. Калетнік, М. Кочеров, А. Марчук, О. Олешко, І. Пастух, І. Слюсарев,

В. Спасенко, І. Шаповалова тощо. Водночас специфіка конфлікту інтересів у контексті соціальної взаємодії публічних службовців із суб'єктами лобіювання в умовах нової інституційної реальності, зокрема, введення в дію 01.09.2025 р. Закону України «Про лобіювання» та впровадження Реєстру прозорості, залишається недостатньо дослідженою.

Виклад основного матеріалу. Історичний досвід свідчить, що до початку XX ст. лобізм був невіддільним від корупції й у своїй основі мав фаворитизм. Він не мав професійних ознак. В 1862 р. у США на базі лексеми «лобі» виникає поняття «лобіювання» (lobbying), а у 1863 р. – «лобіст» (lobbyist), які упродовж другої половини XIX ст. вживалися для позначення різновиду корупційних діянь та їх суб'єктів. З розвитком партій та зростанням повноважень представницьких органів влади, які переймали законодавчі функції й автоматично ставали регуляторами суспільного життя, формувався новий тип відносин між владою, підприємцями. Ці відносини відзначалися прямим лобіюванням інтересів на рівні індивідуальних контактів. У більшості країн політика лобізму тривалий час має прихований характер, лише у США цей феномен набув правового статусу в 1946 р., що зробило теорію більш відкритою. Після інституціоналізації лобіювання у США воно отримало розвиток у всьому світі [1, с. 2-3].

Отже, вже через свою природу, а саме - пряму взаємодію між приватними інтересами та публічною владою, лобіювання об'єктивно містить у собі закладений ризик виникнення конфлікту інтересів. В Україні наразі відбувається трансформація публічної політики у напрямі підвищення її прозорості, в тому числі через легалізацію лобіювання, яке переходить від закулісних практик до відкритої, регульованої та суспільно зрозумілої професійної діяльності.

Прийняття Закону України «Про лобіювання» [2] та впровадження Реєстру прозорості [3] створили нову інституційну реальність, де цінності прозорості, доброчесності й етичності є не просто вимогами, а фундаментальною основою професійної діяльності. Як вірно наголошує І. Шаповалова «терміни «прозорість», «доброчесність», «етичність» є базовими категоріями, на яких ґрунтується нова модель легального лобіювання в Україні. Вони визначають стандарти взаємодії між суб'єктами лобіювання, державними органами, бізнесом та громадянськістю, а також встановлюють рамки професійної поведінки, передбачені законодавством і відповідними підзаконними актами, зокрема Правилами етичної поведінки суб'єктів лобіювання та Положенням про Реєстр прозорості» [4].

На законодавчому рівні лобіювання визначається як діяльність, що здійснюється з метою впливу (спроби впливу) на об'єкт лобіювання в комерційних інтересах бенефіціара (за винагороду, що отримується прямо або опосередковано, та/або з оплатою фактичних витрат, необхідних для її здійснення) або у власних комерційних інтересах особи та стосується предмета лобіювання [2]. Лобіювання – це законний інструмент впливу бізнесу та суспільства на ухвалення рішень органами влади. Водночас воно потребує чітких правил і прозорості, щоб залишатися відкритим і демократичним процесом. Важливою складовою цього процесу є уникнення конфлікту інтересів під час лобіювання [5].

Доктринальні засади розуміння природи конфлікту інтересів мають глибокі історичні корені, які сягають античних часів. Ще у працях Арістотеля містилися міркування про необхідність розмежування приватних і публічних інтересів правителів, які протиставляли правління задля загального блага від того, що слугує приватним інтересам правителів. У XX столітті формується інституційний підхід (Д. Норт, О. Вільямсон) [6, 7], а також теорія «принципал-агент» (М. Дженсен, В. Меклінг) [8], яка дозволила концептуалізувати конфлікт інтересів як прояв агентської проблеми, коли публічний службовець (агент) може переслідувати власні цілі на шкоду інтересам принципала (громадян).

Лобіювання перетворюється на конфлікт інтересів у той момент, коли вплив приватного інтересу стає визначальним для управлінського рішення, нівелюючи публічний інтерес. Це відбувається, коли публічний службовець, внаслідок неформальної взаємодії, особистих зв'язків чи обіцянок лобіста (наприклад, обіцянка високооплачуваної роботи, подарунки, послуги), отримує приватну вигоду або створює преференції для однієї групи інтересів на шкоду суспільному благу. Навіть якщо прямий хабар відсутній, обіцянка лобіста може спровокувати службовця несвідомо діяти на користь приватної сторони, створюючи умови для корупційних ризиків.

Як зазначав Р. Клітгаард, корупція виникає там, де присутні монополія та дискреційні повноваження й відсутня підзвітність [9]. Щодо сфери лобіювання можна зауважити, що нерегульоване лобіювання збільшує «дискрецію» та зменшує «підзвітність» і може спричинити всі три пошире-

ні й усталені в науці види конфлікту інтересів (реальний, потенційний і уявний). Зауважимо, що у Законі України «Про запобігання корупції» поділ конфліктів інтересів здійснюється на два види за критерієм здатності впливу приватного інтересу на неупередженість виконання особами своїх службових обов'язків: потенційний і реальний [10].

Щодо лобізму ми можемо спостерігати потенційний конфлікт інтересів, коли публічний службовець має намір або обґрунтовану перспективу у майбутньому отримати роботу у лобістській чи комерційній фірмі, інтереси якої він зараз регулює або стосовно якої приймає рішення. Це створює спокусу заздалегідь «заслужити» прихильність майбутнього роботодавця. Реальний конфлікт інтересів виникає, коли публічний службовець безпосередньо приймає рішення (або бере участь у його підготовці), маючи вже існуючий фінансовий, майновий або інший приватний зв'язок (наприклад, володіння акціями, позика, родинні відносини) із лобійованою компанією, і цей зв'язок об'єктивно впливає на його неупередженість.

Щодо уявного конфлікту інтересів зазначимо, що в українській науці це питання, як вірно зауважує О. Олешко, не дуже вивчене. У своїй статті [11] він розглядає його як ситуацію, яка за достатньою сукупністю об'єктивних ознак формує уявлення, що конфлікт інтересів є, або може бути наявним, але насправді це уявлення хибне. У контексті лобізму мова йде про ситуацію, коли громадськість, навіть за відсутності реального чи потенційного конфлікту, сприймає чесну взаємодію як корупційну чи недоброчесну. Це зазвичай є наслідком непрозорості процесу, наприклад, коли інформація про важливу зустріч між високопосадовцем і відомим лобістом приховується.

Згідно із Законом України «Про лобіювання», конфлікт інтересів під час лобіювання - суперечність між комерційними інтересами бенефіціарів суб'єкта лобіювання, інтересами чи правами суб'єкта лобіювання та його обов'язками, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість суб'єкта лобіювання під час здійснення ним лобіювання [2]. Наприклад, як роз'яснює НАЗК, такий конфлікт інтересів може виникнути під час лобіювання одним лобістом різних нормативно-правових актів в комерційних інтересах декількох бенефіціарів, від ухвалення яких один з бенефіціарів отримує певні переваги, а інший – ці переваги втрачає. Надалі у своєму роз'ясненні НАЗК підкреслює, що конфлікт інтересів під час лобіювання слід відрізнити від конфлікту інтересів публічного службовця. Так, відповідно до вимог Закону України «Про лобіювання», лобіст повинен вживати заходів щодо недопущення виникнення конфлікту інтересів у відносинах із суб'єктом лобіювання. Правила етичної поведінки встановлюють, що механізми вирішення конфлікту інтересів мають бути зафіксовані у договорі лобіювання та відповідати самим Правилам. Окремий підхід застосовується до громадських об'єднань і неприбуткових організацій, які просувають комерційні інтереси бенефіціара без підписання договору. У таких випадках запобігання конфлікту інтересів здійснюється на основі чинного законодавства, статутних документів організації або її внутрішніх правил. Натомість, конфлікт інтересів, визначений Законом України «Про запобігання корупції», вказує на ситуацію, коли приватний інтерес (який може бути сформований внаслідок лобістського впливу чи соціальних зв'язків) вступає у протиріччя зі службовими повноваженнями, тим самим викривляючи процес прийняття державних рішень [5].

Таким чином, новий Закон України «Про лобіювання» містить положення, спрямовані на усунення ризиків конфлікту інтересів і передбачає запровадження відповідних механізмів. На виконання вимог законодавства в Україні почав функціонувати Реєстр прозорості, який забезпечує публічний доступ до інформації про те, хто, кого, з якою метою та щодо яких законодавчих актів лобіює [3]. Обов'язкова фіксація зустрічей між суб'єктами лобіювання та об'єктами лобіювання (публічними службовцями) унеможливило «закулісні» домовленості та піднімає соціальну взаємодію на рівень суспільної підзвітності. Будь-яка незафіксована взаємодія, що призвела до управлінського рішення, автоматично створює підґрунтя для уявного (або потенційного) конфлікту.

Наступний важливий крок у забезпеченні прозорості й доброчесності при соціальній взаємодії під час лобістської діяльності – це прийняття Правил етичної поведінки суб'єктів лобіювання, які набули чинності 01.09.2025 р. [12]. На відміну від суто правового регулювання, етичні стандарти діють превентивно, формуючи культуру доброчесності. Вони встановлюють обмеження на подарунки, надання послуг, пропозиції щодо майбутнього працевлаштування та інші неформальні вигоди, які є прямим джерелом потенційного конфлікту інтересів. Порушення етичних норм суб'єктами лобіювання може призводити до їх виключення з Реєстру прозорості та, відповідно, втрати можливості легально взаємодіяти з владою. У контексті регульованого лобізму відповідальність

за запобігання конфлікту інтересів несе не лише лобіст, але й сам публічний службовець (об'єкт лобіювання). Його дії повинні відповідати принципу неупередженості та об'єктивності.

На підставі аналізу норм чинного законодавства визначимо основні механізми (заходи) запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у соціальній взаємодії публічного службовця з суб'єктами лобіювання, які охоплюють як внутрішні обов'язки службовця, так і зовнішнє регулювання процесу лобіювання. По-перше, службовець зобов'язаний самостійно визначити наявність реального чи потенційного конфлікту інтересів до початку взаємодії з лобістом або прийняття рішення, що вимагає детального аналізу всіх приватних зв'язків і обставин; по-друге, у разі виявлення конфлікту інтересів, службовець повинен вжити заходів щодо його врегулювання, найпростішим і найефективнішим з яких є усунення від прийняття рішення; по-третє, Закон України «Про лобіювання» встановлює обов'язок ведення Реєстру прозорості та зобов'язує суб'єктів лобіювання подавати звіти про взаємодії. Це напряду впливає на обов'язки публічного службовця, оскільки він повинен взаємодіяти лише із зареєстрованими суб'єктами лобіювання та в умовах, що забезпечують прозорість процесу. Таким чином, фіксація комунікацій є інструментом запобігання уявному конфлікту, оскільки унеможливорює підозри щодо прихованої або неправомірної соціальної взаємодії.

Висновки. Отже, прийняття нового законодавства про лобіювання та відповідних підзаконних актів перетворює нерегульовану, тіньову соціальну взаємодію на прозорий процес, де ризики конфлікту інтересів мінімізуються через вимоги публічної підзвітності, етичні норми й прямі обмеження. Наявність розвинутих механізмів запобігання конфлікту інтересів є, з одного боку, вимогою до системи публічного управління, з іншого, сприяє забезпеченню доброчесності в сфері соціальної взаємодії, де інтереси приватного сектору (представлені лобізмом) безпосередньо стикаються з публічними обов'язками посадових осіб.

Концептуально лобіювання, незважаючи на свою законність як інструмент впливу, створює високий ризик виникнення конфлікту інтересів, оскільки за своєю природою підсилює ризик того, що публічний службовець діятиме на користь приватних вигод, а не загального блага. Важливим досягненням для мінімізації цих ризиків є інституціоналізація лобіювання шляхом прийняття Закону України «Про лобіювання» та Положення про Реєстр прозорості. Ці нормативно-правові акти переводять тіньову взаємодію у площину публічної підзвітності, утверджуючи прозорість, доброчесність та етичність як фундаментальні основи взаємодії влади та приватних інтересів. Успішність запобігання конфлікту інтересів досягається не через повну заборону лобіювання, а через його тотальну прозорість та встановлення жорстких правових та етичних обмежень для всіх учасників соціальної взаємодії у публічному управлінні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Лобізм в органах публічної влади. Конспект лекцій. Укладач Бовсунівська І.В. Київ, ТНУ ім. В.І. Вернадського, 2019. 51 с.
2. Про лобіювання: Закон України № 3606-IX від 23.02.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3606-20#Text>.
3. Реєстр прозорості. Офіційний сайт НАЗК. URL: <https://transparency.nazk.gov.ua/home>.
4. Шаповалова І. Прозорість, доброчесність та етичність у лобіюванні. Офіційне роз'яснення НАЛЮ. URL: Прозорість, доброчесність та етичність у лобіюванні. Офіційне роз'яснення НАЛЮ.
5. Чим відрізняється конфлікт інтересів під час лобіювання від конфлікту інтересів посадовця. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/chym-vidriznyaetsya-konflikt-interesiv-pid-chas-lobiyuvannya-vid-konfliktu-interesiv-posadovtsya>.
6. Douglass C. North. Understanding the Process of Economic Change Princeton University Press. 2005. 200 p.
7. Williamson O.E. Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Volume 15, Issue 1, March 1999. Pages 306–342. DOI: <https://doi.org/10.1093/jleo/15.1.306>.
8. Michael C. Jensen, William H. Meckling. Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure Jensen Meckling *Journal of Financial Economics Volume 3, Issue 4, October 1976*. P. 305-360. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>.

9. Robert Klitgaard. Controlling Corruption Berkeley. CA: University of California Press, 1988. 220 p.
10. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.
11. Олешко О.М. Уявний конфлікт інтересів на публічній службі. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2023. № 9(15). С. 231–239 URL: <http://perspectives.pp.ua/index.php/sn/article/view/6331/6364>.
12. Правила етичної поведінки суб'єктів лобіювання: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2024 р. № 1128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1128-2024-%D0%BF#Text>.