

УДК: 343.1

<https://doi.org/10.32703/2663-6352/2025-1-17-258-264><https://orcid.org/0009-0003-3579-7144>

Миткалик С.І.

Здобувач ступеня доктора філософії
Державний університет інфраструктури та технологій

ЕФЕКТИВНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОГО АГЕНТСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ВИЯВЛЕННІ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ: АНАЛІЗ СТАТИСТИКИ 2021-2024 РОКІВ

Анотація. Наукова стаття присвячена аналізу ефективності діяльності Національного агентства з питань запобігання корупції (далі - НАЗК) у сфері виявлення та фіксації порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у 2021–2024 роках. Конфлікт інтересів розглядається як один із ключових чинників корупційних ризиків, що негативно впливають на довіру громадян до органів державної влади та місцевого самоврядування. Наукова стаття досліджує статистичні показники складення протоколів про адміністративні правопорушення за статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення, виявляє основні тенденції, проблеми та виклики у сфері правозастосування.

У роботі проаналізовано функціональні повноваження НАЗК щодо моніторингу дотримання законодавства про запобігання конфлікту інтересів, зокрема складання протоколів та внесення даних про осіб до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення. Розкрито особливості розмежування повноважень НАЗК та Національної поліції України у частині виявлення та фіксації таких правопорушень залежно від категорії посадових осіб.

Наукова стаття акцентує увагу на важливості вчасного виявлення та належного правового оформлення випадків конфлікту інтересів як запоруки дієвої антикорупційної політики. Окремо розглянуто проблемні аспекти ефективності притягнення до відповідальності осіб за неповідомлення про конфлікт інтересів та/або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів. Зроблено висновок про необхідність підвищення інституційної спроможності НАЗК, удосконалення процедур правозастосування та посилення судового контролю за розглядом справ про адміністративні правопорушення у сфері запобігання корупції.

Отримані результати є важливими для подальшого удосконалення механізмів запобігання конфлікту інтересів і забезпечення належного рівня прозорості та підзвітності державного управління.

Ключові слова: Конфлікт інтересів, запобігання корупції, Національне агентство з питань запобігання корупції, адміністративне правопорушення, повноваження.

Annotation. This academic article is devoted to analyzing the effectiveness of the National Agency on Corruption Prevention (NACP) in identifying and documenting violations of legal requirements regarding the prevention and resolution of conflicts of interest during the period 2021–2024. A conflict of interest is examined as one of the key factors contributing to corruption risks, negatively affecting public trust in state and local government institutions. The article explores statistical data on the number of administrative offense protocols filed under Article 172-7 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses and identifies key trends, issues, and challenges in law enforcement practices.

The study analyzes the functional powers of the NACP related to monitoring compliance with conflict of interest legislation, including the drafting of protocols and entering data into the Unified State Register of Persons Who Have Committed Corruption or Corruption-Related Offenses. It also

examines the division of responsibilities between the NACP and the National Police of Ukraine concerning the identification and documentation of such offenses, depending on the category of public officials involved.

The article emphasizes the importance of timely detection and proper legal documentation of conflicts of interest as a prerequisite for an effective anti-corruption policy. Particular attention is given to problematic aspects of holding individuals accountable for failing to report a conflict of interest and/or acting in situations where a conflict of interest exists. The study concludes that there is a need to strengthen the institutional capacity of the NACP, improve enforcement procedures, and enhance judicial oversight in handling administrative offense cases related to corruption prevention. The findings are essential for further improving conflict of interest prevention mechanisms and ensuring greater transparency and accountability in public administration.

Keywords: Conflict of interest, corruption prevention, National Agency on Corruption Prevention, administrative offense, authority.

Постановка проблеми:

Конфлікт інтересів є одним із важливих корупційних ризиків, що впливає на ефективність державного управління та довіру громадян до владних інституцій. В Україні фактично основним органом відповідальним за виявлення та складання протоколів за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, — Національне агентство з питань запобігання корупції (далі - НАЗК). Діяльність агентства у цьому напрямку має критичне значення для реалізації антикорупційної політики, однак ефективність роботи НАЗК викликає питання, особливо з огляду на статистику складених протоколів.

В цій науковій статті сфокусовано увагу на аналізі статистики складання протоколів про конфлікт інтересів НАЗК за 2021-2024 роки, виокремлено ключові виклики у сфері правозастосування антикорупційного законодавства у частині виявлення та притягнення до відповідальності за конфлікт інтересів.

Питанням правового врегулювання конфлікту інтересів присвячені праці та публікації таких науковців: Ярова А.Є., Пастух І.Д., Мельник Є.О, Маслова Я.І., Бойко С.Ю., Шевчук О.М. Пантелеев С.М., та інших.

Наявність реального та потенційного конфлікту інтересів серед посадових осіб органів влади суттєво впливає на рівень довіри громадян до державних інституцій і створює передумови для зловживань владою. Законодавство України передбачає чіткий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, зокрема покладаючи ключову роль у цьому процесі на НАЗК. Однак ефективність практичної реалізації повноважень НАЗК у цій сфері викликає дискусії в науковому та експертному середовищі.

Попри наявність нормативно визначених інструментів реагування, зокрема складання протоколів про адміністративні правопорушення, проблемним залишається питання вибіркової реакції. Крім того, відсутність системного аналізу судової практики за результатами розгляду протоколів НАЗК унеможливорює об'єктивну оцінку ефективності виявлення порушень, що стосуються конфлікту інтересів, а також перешкоджає належному вдосконаленню правозастосовної діяльності.

У зв'язку з цим постає потреба у ґрунтовному дослідженні практики виявлення та фіксації порушень вимог щодо врегулювання та запобігання конфлікту інтересів у діяльності НАЗК протягом 2021–2024 років. Аналіз кількісних показників, виявлення основних тенденцій і типових порушень щодо складених протоколів дозволять сформулювати практичні рекомендації для підвищення ефективності правозастосування та вдосконалення діяльності уповноваженого органу у сфері запобігання корупції.

Метою статті є аналіз ефективності діяльності НАЗК у виявленні та складанні протоколів за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів за останні чотири роки та виявлення основних проблем й напрямів удосконалення правозастосування у цій сфері.

Викладення основного матеріалу. Серед своїх повноважень, визначених у статті 11 Закону України “Про запобігання корупції” (далі - Закон), НАЗК здійснює моніторинг та контроль за виконанням актів законодавства з питань етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб. Також, НАЗК вносить приписи про порушення вимог законодавства щодо етичної поведінки, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, інших вимог та обмежень, передбачених цим Законом [1].

Маслова Я.І. розглядає запобігання конфлікту інтересів як інструмент запобігання корупції, що застосовується НАЗК у двох значеннях: 1) як діяльність уповноважених суб’єктів, яка спрямована на виявлення можливих причин виникнення конфлікту інтересів, вчасне усунення цих причин та вирішення конфліктної ситуації у межах чинного законодавства України; 2) як окремий правовий інститут адміністративного права, що являє собою сукупність правових норм, спрямованих на врегулювання діяльності державних органів та інших юридичних осіб публічного права, пов’язаної із запобіганням та врегулюванням конфлікту інтересів як способу протидії корупції. Залежно від виду конфлікту інтересів, різнитимуться заходи, що мають бути застосовані для виключення конфлікту інтересів з практичної діяльності [2].

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП), який визначає процедуру притягнення до відповідальності, передбачає, що у разі виявлення фактів порушення законодавства про конфлікт інтересів, НАЗК складає протоколи про адміністративні правопорушення [3].

Відповідно до статті 172-7 КУпАП, за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, а саме неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів, передбачене покарання у вигляді штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. За вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів передбачене накладення штрафу від двохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Дії, передбачені частиною першою або другою статті 172-7 КУпАП, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі ж порушення тягнуть за собою накладення штрафу від чотирьохсот до восьмисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю строком на один рік.

Отже, стаття 172-7 КУпАП передбачає відповідальність за:

- дію або бездіяльність, виражену у формі неповідомлення за конфлікт інтересів;
- вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів;
- повторюваність діяння із застосування адміністративного стягнення протягом року.

У справах про адміністративні правопорушення протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи НАЗК у випадках вчинення правопорушень, передбачених статтями 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 172-8, 172-9 КУпАП, але в частині правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище. Органи Національної поліції України також складають протоколи за статтею 172-7, проте за винятком правопорушень, вчинених службовими особами, які займають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Таким чином, стаття містить чітке розмежування повноважень щодо складення протоколів про адміністративне правопорушення між органами Національної поліції та НАЗК.

Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, вносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення (далі - Реєстру порушників), що формується та ведеться НАЗК. Фактично порушник у разі неповідомлення про конфлікт інтересів та/або вчинення дій в умовах конфлікту інтересів може бути притягнутий судом до адміністративної відповідальності та внесений до Реєстру порушників.

Для того, щоб проаналізувати ефективність роботи НАЗК щодо складення протоколів за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, варто порівняти статистику накладення протоколів протягом останніх років. Так, за останні 4 роки НАЗК склало понад 900 протоколів:

- у 2021 році 872 протоколи;
- у 2022 році 35 протоколів;
- у 2023 році 31 протокол[4];
- у 2024 році 11 протоколів [5].

Аналізуючи кількісну статистику складених протоколів, можна побачити тенденцію до зменшення їх кількості.

З метою визначення впливу на ефективність діяльності НАЗК щодо складання протоколів варто проаналізувати конкретні приклади складених протоколів НАЗК у 2024 році:

- 1) У січні НАЗК склало протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, за статтею 172-7 КУпАП щодо Голови Комісії з регулювання азартних ігор та лотерей (КРАІЛ) Івана Рудого. Він не повідомив про наявність реального конфлікту інтересів під час засідання КРАІЛ, де розглядалось питання про порушення дисциплінарного провадження щодо нього та його відсторонення і проголосував за порушення відповідного дисциплінарного провадження [6].
- 2) У січні НАЗК склало протокол про вчинення адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією, за аналогічною статтею щодо судді Конституційного Суду України (КСУ) Сергія Головатого. Встановлено, що він не повідомив КСУ про наявність реального конфлікту інтересів під час розгляду скарги, яка стосувалась його особисто, та запропонував цю скаргу розглянути у межах порядку денного засідання КСУ (не на спеціальному пленарному засіданні). Такими діями суддя уник можливого дисциплінарного розгляду своїх дій та можливого звільнення.
- 3) У січні складено протокол стосовно голови Кам'янець-Подільської міської ради (Хмельницька область) Михайла Посітка за вчинення адміністративних правопорушень, пов'язаних з корупцією, передбачених частинами першою, другою статті 172-7 КУпАП. НАЗК встановило, що він на пленарному засіданні ради брав участь у голосуванні стосовно кадрових призначень особи, яка здійснила добровільні внески до виборчого фонду Посітка під час виборів Кам'янець-Подільського міського голови у 2020 році. Крім того, він ухвалив рішення щодо встановлення цій особі максимально можливого розміру надбавки за високі досягнення у праці, а також визначав розмір щомісячного преміювання.
- 4) У квітні уповноваженими особами НАЗК складено протокол стосовно Старокостянтинівського міського голови Хмельницької області Миколи Мельничука за частинами першою, другою статті 172-7 КУпАП. Він у жовтні 2023 року видав два розпорядження про преміювання нареченої, яка обіймала посаду начальника загального відділу виконавчого комітету Старокостянтинівської міської ради, з якою перебував у позаслужбових стосунках, чим порушив вимоги пункту 3 частини першої статті 28 Закону України «Про запобігання корупції». Також встановлено, що у 2023 році посадовець зареєстрував шлюб із зазначеною працівницею апарату міської ради. За вимогами статті 27 Закону робота дружини, тобто близької особи, у прямому підпорядкуванні міського голови не допускається. У такому випадку міський голова або підпорядкована йому близька особа мають бути звільнені з посади. З урахуванням викладеного міському голові внесено припис з вимогою усунути відносини прямого підпорядкування, який останнім виконаний не був [7].

Ці приклади протоколів складених у 2024 році демонструють, що кожен окремий приклад не є типовим і на одну особу складається один протокол.

У попередні роки, наприклад, у 2021 році, щодо однієї особи могло бути складено декілька протоколів. Наприклад, якщо міський голова приймав рішення про своє преміювання та преміювання підпорядкованих осіб виконавчого комітету, це кваліфікувалося як конфлікт

інтересів. Оскільки такі дії могли здійснюватися щомісяця, кожен випадок окремо фіксувався у відповідних протоколах. До прикладу, Оксана Вінницька, Першотравенський міський голова Дніпропетровської області преміювала саму себе, у підсумку складено 4 протоколи [8].

У 2024 році НАЗК складало протоколи лише в межах одного випадку на одну особу. Таким чином, загалом притягнуто до відповідальності 11 осіб.

На думку керівника Департаменту моніторингу та контролю за виконанням законодавчих актів про конфлікт інтересів та запобігання корупції НАЗК Олександра Шульги, зменшення кількості зафіксованих НАЗК випадків порушення законодавства про конфлікт інтересів є індикатором підвищення рівня обізнаності з вимогами антикорупційного законодавства. Для НАЗК така тенденція є свідченням необхідності працювати над виявленням складніших та менш очевидних випадків конфлікту інтересів, що часто вказують на можливе вчинення корупційних правопорушень [9].

Можна погодитись з цим твердженням, оскільки мета моніторингу за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів не обмежується виключно забезпеченням невідворотності покарання за порушення вимог антикорупційного законодавства. НАЗК приділяє значну увагу усуненню причин та умов, що сприяють виникненню конфлікту інтересів, та вчиненню правопорушень, пов'язаних з корупцією..

Проте аналіз складених протоколів за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів передбаченого статтею 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення Національною поліцією України не свідчить про тенденцію зменшення у 2023 та 2024 роках, навідміну від 2021 та 2022 років:

Роки	НАЗК	органи Національної поліції України
2021	872	2745
2022	35	2518
2023	31	7141
2024	11	4308

Наведена статистика показує, що кількість складених протоколів Національною поліцією у 2024 в порівнянні з 2021 рік збільшилась 1,5 рази, в той час, як кількість складених протоколів НАЗК в 2021 році в порівнянні з 2024 роком зменшилась у 79 разів.

Це свідчить, що загальна кількість правопорушень, вчинених службовими особами, які не займають займають відповідальне та особливо відповідальне становище, не зменшується.

Зниження кількості складених НАЗК протоколів з одного боку може свідчити про зниження ефективності НАЗК та недостатність інструментарію для виявлення потенційних конфліктів, а з іншого боку - про підвищення рівня обізнаності з вимогами антикорупційного законодавства серед службових осіб, які обіймають відповідальне та особливо відповідальне становище.

Тенденція зменшення кількості складених НАЗК протоколів за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у період 2021–2024 років свідчить про декілька висновків, що враховує як зміну зовнішніх обставин, так і внутрішніх підходів до діяльності НАЗК.

По-перше, суттєвим фактором стало змінення практики НАЗК щодо складення протоколів: якщо у 2021 році протоколи складались на кожну особу за кожен окремий епізод конфлікту інтересів, то з 2023 року НАЗК перейшло до практики складання одного протоколу на одну особу за факт встановлення порушення. Така зміна, хоч і призвела до скорочення

кількості складених протоколів, фактично підвищила ефективність притягнення до відповідальності, оскільки дозволяє мінімізувати витрати ресурсів на фіксування кожного окремого епізоду з одного боку, а з іншого реагувати на протиправність дій конкретної особи. Цей підхід мінімізує можливості для уникнення відповідальності та свідчить про прагнення НАЗК до оптимізації правозастосовної діяльності.

По-друге, на динаміку змін у статистиці складання протоколів вплинуло повномасштабне вторгнення Російської Федерації в Україну у 2022 році. Бойові дії на окремих територіях України істотно ускладнили проведення моніторингу та складання протоколів, що об'єктивно могло призвести до зменшення кількості виявлених фактів порушень. Окрім цього, частина працівників структурних підрозділів НАЗК, зокрема Департаменту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів НАЗК, у перші місяці війни була залучена до пошуку колаборантів серед державних службовців та представників органів місцевого самоврядування. Така перефокусованість ресурсів і залучення до завдань, пов'язаних із національною безпекою, з об'єктивних причин могла знизити інтенсивність роботи агентства у традиційних напрямках його діяльності, зокрема в частині складання протоколів про конфлікт інтересів [10].

По-третє, важливим чинником є кадрове забезпечення НАЗК. Обмежена кількість уповноважених осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, могла вплинути на загальну динаміку виявлення конфліктів інтересів, особливо за умов зростання обсягів роботи та складності перевірок у період воєнного стану. Водночас НАЗК вживало активних заходів превентивного характеру: здійснювало моніторинг виконання актів законодавства, надавало приписи, роз'яснення, що в цілому сприяло підвищенню обізнаності посадових осіб про вимоги антикорупційного законодавства та потенційно зменшувало кількість випадків конфлікту інтересів.

Висновки. Порівняльний аналіз складання протоколів дозволяє виявити як загальні тенденції зростання чи зниження активності НАЗК, так і особливості реалізації повноважень, що може свідчити як про реальні зміни у поведінці суб'єктів декларування, так і про зміну підходів у роботі НАЗК.

Систематизовані дані щодо кількості складених протоколів можуть слугувати корисним орієнтиром для подальшого нормативно-правового регулювання та пошуку рішень для підвищення ефективності роботи антикорупційного органу, зокрема задля зменшення кількості порушень антикорупційного законодавства.

Необхідно посилювати нормативно-правове регулювання у сфері виявлення та фіксації порушень вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, вживати заходів для забезпечення належного кадрового потенціалу НАЗК, а також удосконалювати механізми превентивного контролю, які сприятимуть підвищенню ефективності діяльності НАЗК в майбутньому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 49. Ст. 2056.
2. Маслова Я. Адміністративно-правове регулювання трансформації Національного агентства з питань запобігання корупції : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Я. Маслова ; Запорізький національний ун-т. Запоріжжя, 2022. 458 с.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.
4. Національне агентство з питань запобігання корупції. Лист № 92-02/27715-24 від 22.04.2024 р. щодо кількості складених протоколів за ст. 172-7 КУпАП у 2021–2024 роках / НАЗК. 2024. 1 арк.
5. Національне агентство з питань запобігання корупції. Лист № 92-02/15599-25 від 24.02.2025 р. щодо кількості складених протоколів за ст. 172-4, 172-5, 172-6, 172-7, 188-46, 212-15, 212-21 КУпАП у 2023–2024 роках / НАЗК. 2025. 2 арк.

6. Конфлікт інтересів: січневі протоколи та рішення судів, ухвалені за матеріалами НАЗК [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/konflikt-interesiv-sichnevi-protokoly-ta-rishennya-sudiv-uhvaleni-za-materialamy-nazk/> (дата звернення: 22.04.2025).
7. Конфлікт інтересів: протоколи та приписи НАЗК у квітні [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/konflikt-interesiv-protokoly-ta-prypysy-nazk-u-kvitni/> (дата звернення: 22.04.2025).
8. НАЗК направило до суду 10 адмінпротоколів за тиждень [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/nazk-naprawylo-do-sudu-10-adminprotokoliv-za-tyzhden/> (дата звернення: 22.04.2025).
9. Результати діяльності НАЗК за 2024 рік: моніторинг і контроль за виконанням актів законодавства про конфлікт інтересів [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/rezultaty-diyalnosti-nazk-za-2024-rik-monitoryng-i-kontrol-za-vykonannyam-aktiv-zakonodavstva-pro-konflikt-interesiv/> (дата звернення: 22.04.2025).
10. Три роки НАЗК 2.0: попередження конфлікту інтересів у топ-посадовців, виявлення колаборантів та нові ІТ-інструменти [Електронний ресурс]. URL: <https://nazk.gov.ua/uk/try-roky-nazk-2-0-poperedzhennya-konfliktu-interesiv-u-top-posadovtsiv-vyavlennya-kolaborantiv-ta-novi-it-instrumenty/> (дата звернення: 22.04.2025).