

## ПРИВАТНИЙ ІНТЕРЕС ЯК ЗАСІБ РОЗМЕЖУВАННЯ СКЛАДНИКІВ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я



**Ярова Анастасія Євгенівна,**

orcid.org/0000-0003-1799-8092

аспірантка кафедри адміністративного права

та адміністративної діяльності

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Статтю присвячено розкриттю особливостей врегулювання приватного інтересу як засобу розмежування складників конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я. З'ясовано, що приватний інтерес як складник конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я має різновиди, а саме: майновий та/чи немайновий інтерес (особистісні) інтереси осіб, наділених службовими чи представницькими повноваженнями у цій царині. Розкрито типові обставини та ситуації, що свідчать про наявність приватного інтересу чи зумовлюють його виникнення як складника конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я. Встановлено, що будь-який зв'язок посадової особи сфери охорони здоров'я (виходячи із законодавчих норм) з іншою особою, по суті, буде породжувати виникнення приватного інтересу, однак проблемою такий «приватний інтерес» стає лише тоді, коли він входить у протиріччя з публічним інтересом у цій сфері через службові обов'язки конкретної особи. Зазначено приклади конкретних обставин та ситуацій приватного інтересу в межах складника конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я: 1) сімейні та родинні стосунки; 2) реалізація службових/представницьких повноважень стосовно себе; 3) отримання подарунка; 4) сумісництво; 5) у керівника установи чи закладу охорони здоров'я; 6) договірні відносини; 7) службові стосунки; 8) службова діяльність. Запропоновано виділити рівні врегулювання приватного інтересу як складника конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я, а саме: а) законодавчий, б) підзаконний. Зроблено висновок, що для вирішення питання щодо наявності приватного інтересу у сфері службових повноважень у посадових осіб сфери охорони здоров'я як складової частини конфлікту інтересів слід у кожному випадку враховувати конкретні обставини та ситуації, відносини та зв'язки особи, обсяг її службових повноважень під час прийняття того чи іншого рішення.

**Ключові слова:** приватний інтерес, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, охорона здоров'я, адміністративно-правове забезпечення.

### **Yarova Anastasiia. Private interest as a means of distinguishing the components of conflict of interests in healthcare**

The article is devoted to revealing the peculiarities of the settlement of private interest as a means of distinguishing the components of the conflict of interest in healthcare. It has been found that the private interest as a component of the conflict of interest in healthcare has its varieties, namely: proprietary and/or non-proprietary interest (personal) interests of persons authorized with official or representative powers in this field. Typical circumstances and situations that indicate the presence of private interest or cause it to arise as part of a conflict of interest in healthcare are revealed. It is determined that any connection of the healthcare officials (based on legal norms) with other people will in fact give rise to private interest, but such private interest only becomes a problem when it is in conflict with the public interest in this field due to the duties of a particular person. Examples of specific circumstances and situations of private interest within the component of conflict of interest in healthcare are provided as follows: 1) family and family relations; 2) fulfillment of the official/representative authority over oneself; 3) receiving a gift; 4) plurality; 5) situations with a head of the healthcare institution; 6) contractual relations; 7) official relations; 8) official activities. It is proposed to highlight

*the levels of settlement of private interest as part of the conflict of interest in healthcare, namely: a) legislative, b) by law. It is concluded that in resolving the issue of private interest in the field of official powers of healthcare officials as part of the conflict of interest should in every case take into account the specific circumstances and situations, relationships and connections of the person, and the scope of their official powers when making a decision.*

**Key words:** *private interest, prevention and settlement of conflicts of interest, healthcare, administrative and legal support.*

Відповідно до статті 3 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1]. Проблеми охорони здоров'я та діяльність щодо збереження та зміцнення здоров'я населення вимагають постійної уваги з боку держави [2, с. 286]. Також актуальною проблемою у сфері охорони здоров'я залишається корупція, а також конфлікт інтересів (приміром, досі окремі державні посадові особи визнають переможцями тендерів самих себе за допомогою третіх осіб) [3, с. 143]. У Посібнику ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі указується, що неадекватне врегулювання конфліктів між приватними інтересами та державними обов'язками урядовців може стати джерелом корупції [4]. Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони, проголошено, що Сторони співробітничать у боротьбі з корупцією як у приватному, так і в державному секторі (ст. 22) [5]. Такі обов'язкові зміни висувають нові вимоги до посадових осіб системи охорони здоров'я, зокрема стосовно впровадження ефективних правових механізмів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я.

Категорія «конфлікт» у словнику вказується як зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів; серйозні розбіжності; гостра суперечка [6, с. 274]. Введення інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я пов'язане із міжнародними зобов'язаннями України, що впливають з Конвенції ООН проти корупції (Нью-Йорк, 2003) [7]. Категорія «конфлікт інтересів» використовується також у міжнародних документах для діяльності державних службовців. Зокрема, у статті 8 Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки для державних службовців,

прийнятої на 106-й сесії Комітету міністрів 11 травня 2000 р., зазначено, що: «Державний службовець не повинен допускати, щоб його чи її особисті інтереси були у конфлікті з його чи її державною посадою. Уникнення таких конфліктів реальних, потенційних або можливих є його чи її обов'язком. Державний службовець не повинен зловживати своєю посадою на користь особистих інтересів». У статті 13 вищенаведених Рекомендацій наведено поняття конфлікту інтересів: «Конфлікт інтересів виникає у ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання його чи її службових обов'язків». Особистий інтерес державного службовця включає будь-які переваги для нього чи неї, його чи її сім'ї, близьких родичів, друзів або осіб чи організацій, з якими він чи вона має або мали бізнесові чи політичні стосунки. Це також включає будь-які фінансові чи цивільні зобов'язання в такому ж відношенні [8]. У Посібнику ОЕСР з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі таким явищем називають конфлікти між публічно-правовим обов'язком та приватними інтересами державної посадової особи [4].

Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII не містить загального визначення поняття «конфлікт інтересів», його зміст розкривається через види конфліктів – потенційний і реальний [9]. У цьому Законі наведено: 1) потенційний конфлікт інтересів – наявність у 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 (абз. 9 ч. 1 ст. 1 Закону); 2) реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повно-

важеннями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень (абз. 13 ч. 1 ст. 1 Закону) [9]. Приміром, у наукових джерелах окремі дослідники також виокремлюють термін «реальний конфлікт інтересів» як ситуацію, за якої приватний інтерес особи зумовлює вплив на об'єктивність чи неупередженість вчинення дій під час виконання особою своїх службових чи представницьких повноважень та породжує у будь-якій формі негативні наслідки для суб'єктів управлінських правовідносин [10, с. 139].

Конституційний Суд України в рішенні від 1 грудня 2004 року № 18-рп/2004 зазначає, що категорія «охоронюваний законом інтерес» – це прагнення до користування конкретним матеріальним та/або нематеріальним благом як зумовлений загальним змістом об'єктивного права і прямо не опосередкований у суб'єктивному праві простий легітимний дозвіл, що є самостійним об'єктом судового захисту та інших засобів правової охорони з метою задоволення індивідуальних і колективних потреб, які не суперечать Конституції і законам України, суспільним інтересам, справедливості, добросовісності, розумності та іншим загальноправовим засадам. Тобто охороні зі сторони держави підлягає як публічний, так і приватний інтерес. Категорія «інтерес» вживається у таких смислових значеннях, як: 1) увага до когочого-небудь, зацікавлення кимось, чимось; 2) вага, значення; 3) те, що найбільше цікавить когочого-небудь, що становить зміст чиїхось думок і турбот; 4) те, що йде на користь кому-, чому-небудь, відповідає чиїмсь прагненням, потребам тощо [11, с. 567]. У праві терміном «інтерес» позначають вигоду або користь певної особи (сукупності осіб) на противагу вигоді або користі інших осіб [12, с. 60]. Публічний інтерес протиставляється приватному лише в тому випадку, коли їхня дія виникає одночасно, або потенційно може виникнути в майбутньому стосовно окремої публічної особи або особи приватного права, що виконує деякі публічні функції. Саме це є підставою до вжиття антикорупційних обмежень або відкриття процедури із врегулювання конфлікту

інтересів [13, с. 112]. Зауважимо, що приватний інтерес не може існувати відокремлено від публічного, тому пошук балансу між приватними та публічними інтересами в межах врегулювання конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я залишається актуальним питанням для адміністративної науки. Законом України «Про запобігання корупції» передбачені види обмежень у діяльності посадових осіб сфери охорони здоров'я, пов'язаних із конфліктом інтересів, а саме главою IV, окремі із яких такі як: 1) обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23); 2) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); 3) обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); 4) обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27) [9].

Закон України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» не містить визначення термінів «конфлікт інтересів у сфері охорони здоров'я», «приватні інтереси у сфері охорони здоров'я» чи «публічні інтереси у сфері охорони здоров'я». У загальному розумінні категорія «інтереси» у сфері охорони здоров'я передбачає можливість їх поділу на приватні та публічні [13, с. 126]. Відзначимо, що у Законі України «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [15] указано на провідну роль держави і суспільства в охороні здоров'я, що передбачено у ст. 5, за якою охорона здоров'я – це загальний обов'язок суспільства й держави, а про визнання приватного інтересу свідчить ст. 8 цього Закону, згідно з якою держава визнає право кожного громадянина на охорону здоров'я та забезпечує його захист. У разі порушення законних прав і інтересів громадян у сфері охорони здоров'я відповідні державні, громадські або інші органи, їх посадові особи і громадяни зобов'язані вжити заходів щодо поновлення порушених прав, захисту законних інтересів та відшкодування заподіяної шкоди, а ст. 7 передбачено гарантії права на охорону здоров'я, крім того, у ст. 6 цього Закону визначені зміст права людини на охорону здоров'я.

До важливих складників запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я належить приватний

інтерес посадової особи охорони здоров'я (будь-який майновий чи немайновий). Зміст дефініції «приватний інтерес» наведений у Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, а саме: як будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв'язку з членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях [9]. Законом не встановлюється заборон чи обмежень на наявність приватного інтересу (приватного життя) як такого. Однак вищенаведене поняття породжує низку проблем у разі вирішення питань про наявність (чи відсутність) конфлікту інтересів в осіб, зобов'язаних вживати заходів щодо його запобігання та врегулювання. Так, на думку І.О. Мостової, перелік самих стосунків, передбачених у Законі України «Про запобігання корупції», не є вичерпним, адже у разі надання визначення законодавцем використано словосполучення «у тому числі», тобто в дефініції окреслено лише найбільш типові форми стосунків, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу [16, с. 76]. Тобто кожен службовець під час виконання своїх повноважень повинен брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а і соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу. При цьому тільки такий приватний інтерес у сфері службових/представницьких повноважень, що може вплинути або впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень, спричиняє виникнення реального або потенційного конфлікту інтересів [15, с. 76], вищезазначене стосується і сфери охорони здоров'я. Зауважимо, що, виходячи із змісту дефініції «приватний інтерес», передбаченого у Законі України «Про запобігання корупції», будь-який зв'язок посадової особи сфери охорони здоров'я з іншою особою, по суті, буде породжувати виникнення приватного інтересу. Проте проблемою такий «приватний інтерес» для посадо-

вої особи сфери охорони здоров'я стає лише тоді, коли він входить у протиріччя з публічним інтересом у цій сфері через службові обов'язки конкретної особи. Тобто приватний інтерес здатний впливати на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій лише під час реалізації дискреційних службових чи представницьких повноважень посадової особи сфери охорони здоров'я.

Для врегулювання приватного інтересу під час виконання державних функцій у юридичній літературі виокремлюють такі рівні, як: 1) законодавчий: прийняття антикорупційних спеціальних законів із чіткою процедурою та принципами, заходами відповідальності за недотримання вимог із врегулювання конфлікту інтересів; 2) етичний: розроблення кодексів поведінки публічних осіб; 3) нормативний (підзаконний): опис взаємодії уповноважених суб'єктів на виявлення та розслідування фактів недобросовісності; 4) процедури підзвітності та підконтрольності службовців тощо; 5) методично-інструктивний: містить описання окремих ситуацій із наявним конфліктом інтересів та шляхом його врегулювання [13, с. 113]. На нашу думку, слід виділити такі рівні врегулювання приватного інтересу як складника конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я: а) законодавчий; б) підзаконний.

Приватний інтерес як складник конфлікту інтересів у сфері охорони здоров'я має такі різновиди, як: 1) майновий та/чи 2) немайновий інтерес, як передбачено у Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [9]. Відповідно до методичних рекомендацій «Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції», затверджених рішенням НАЗК від 02.04.2021 № 5, до типових обставин та ситуацій, що свідчать про наявність приватного інтересу чи зумовлюють його виникнення, належать: сімейні та родинні стосунки, реалізація службових/представницьких повноважень стосовно себе; отримання подарунка, сумісництво, поєд-

нання статусу депутата з іншою діяльністю, засновник/керівник підприємства, договірні відносини, службові стосунки, службова діяльність [17]. Вищенаведене може стосуватись і сфери охорони здоров'я. Зокрема, у сфері охорони здоров'я типовими обставинами та ситуаціями, що свідчать про наявність приватного інтересу чи зумовлюють його виникнення, є: 1) сімейні та родинні стосунки (відносини з такими особами є передумовою виникнення приватного інтересу. Тож у випадку спільної роботи посадових осіб сфери охорони здоров'я з членами сім'ї та родичами слід звертати увагу на наявність, характер та зміст службових чи представницьких повноважень, що можуть бути реалізовані стосовно таких осіб); 2) реалізація службових/представницьких повноважень стосовно себе (приміром, отримання премії, підвищення заробітної плати); 3) отримання подарунка (у ситуації, коли особа безпосередньо (або її близька особа) отримала подарунок і надалі має прийняти рішення (вчинити дію) щодо дарувальника, наявний приватний інтерес. Такий інтерес зумовлений бажанням віддячити за подарунок); 4) сумісництво, поєднання статусу депутата з іншою діяльністю (депутат місцевої ради є одночасно керівником закладу охорони здоров'я. Водночас як депутат місцевої ради він бере участь у розгляді питання щодо його діяльності на посаді керівника такого закладу (щодо оплати його праці, звіту про результати діяльності тощо); 5) керівник підприємства, закладу охорони здоров'я (приват-

ний інтерес буде існувати у разі наявності службового повноваження посадових осіб сфери охорони здоров'я стосовно підприємства, установи, організації, в якій особа є керівником); 6) договірні відносини (наприклад, головний лікар лікарні, який користується житлом (на умовах договору оренди чи з інших підстав) свого підлеглого. Сутність приватного інтересу полягає у небажанні зашкодити вигідним для особи договірним відносинам); 7) службові стосунки (приватний інтерес може виникати через конфлікт керівника органу охорони здоров'я з підлеглою особою або негативне сприйняття дій підлеглої особи керівником); 8) службова діяльність (приватний інтерес буде наявний у посадовій особі органу охорони здоров'я, службова діяльність у рамках службового розслідування, що контролюється такою особою).

Отже, коли діяльність посадової особи сфери охорони здоров'я уповноважена на виконання певних владних повноважень і її приватний інтерес вступає у суперечність з її публічними обов'язками (інтересами), у такої особи виникає конфлікт інтересів, згідно з вимогами Закону України «Про запобігання корупції». Під час вирішення питання щодо наявності приватного інтересу у сфері службових повноважень чи представницьких повноважень посадових осіб сфери охорони здоров'я як складника конфлікту інтересів у кожному випадку слід враховувати конкретні обставини, відносини та зв'язки особи, обсяг її службових повноважень під час прийняття того чи іншого рішення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Shevchuk O. Human Right to Internet Access in Healthcare in the "Right to Health Concept": Legal Issues / O. Shevchuk, V. Zui, I. Maryniv, S. Davydenko, S. Mokhonchuk. *European Journal of sustainable development*. 2021. Vol. 10. Iss. 2. P. 286–300.
3. Shevchuk O. Legal regulation of procurement of narcotic drugs in Ukraine with involvement of international specialized organizations. / O. Shevchuk, V. Shevchuk, V. Zuy, O. Chub. *Georgian medical news*. 2018. No. 11. Issue 284. P. 143–149.
4. ОЕСР. Посібник з питань врегулювання конфліктів інтересів на державній службі. OECD, June 2003. URL: <http://www.acrc.org.ua/assets/files/biblioteka>.
5. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/984_011).
6. Словник української мови: В 11 т. / укл. І.К. Білодід та ін. Київ : Наукова думка, 1973. Т. IV. 840 с.

7. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції : міжнародний документ від 31.10.2003 № 995\_c16. *Офіційний вісник України*. 2010 р., № 10. № 44. 2006, Ст. 2938, С. 52, Ст. 506.
8. Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо кодексів поведінки для державних службовців : прийнята Комітетом Міністрів на 106-ій сесії 11 травня 2000 р. URL: [http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7\\_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend\\_poved\\_DS.pdf](http://www.dridu.dp.ua/cpk/Lib/7_Zapobigannya%20ta%20protydiya%20proyavam%20korup/Legislation/Legislature/Rekomend_poved_DS.pdf).
9. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
10. Дутка Р. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів як адміністративно-правовий інститут. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 3. С. 135–140.
11. Івченко А.О. Тлумачний словник української мови. Харків, 2006 768 с.
12. Ложкін Г.В. Конфлікти у сумісній діяльності. / Ложкін Г.В., Сьомін С.В., Петровська Т.В. та ін. Київ : Сфера, 1997. 96 с.
13. Лупу А.К. Адміністративно-правове забезпечення дотримання антикорупційних обмежень у публічній службі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ : ЗУНУ, 2021. 216 с.
14. Гресько В.І. Поняття та елементи адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 6. 2021. С. 123–127. URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2021/35.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2021/35.pdf). DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/33>.
15. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
16. Запобігання корупції : підручник / Б.М. Головкін, В.Ф. Оболенцев, М.В. Романов та ін. ; за заг. ред. Б.М. Головкіна. Харків : Право, 2019. 296 с.
17. Щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, дотримання обмежень щодо запобігання корупції : методичні рекомендації НАЗК від 02.04.2021 № 5. URL. <https://wiki.nazk.gov.ua/category/konflikt-interesiv>.