

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.51989/NUL.2025.5.25>

ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ НАДАВАЧІВ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Негара Олена Віталіївна,

orcid.org/0009-0008-5159-006X

аспірантка кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

Статтю присвячено дослідженню заходів запобігання корупції, які застосовуються відносно надавачів публічних послуг як квазіфункціонерів публічного сектору. Визначено статус надавачів публічних послуг як квазіфункціонерів публічного сектору. Обґрунтовано доцільність вживання категорії «квазіфункціонери» щодо осіб, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Здійснено аналіз правового статусу вказаної категорії суб'єктів, які поєднують публічні функції з приватноправовою діяльністю. Здійснено системний аналіз заходів запобігання корупції, визначених Законом України «Про запобігання корупції», та встановлено, що лише частина з них поширюється на надавачів публічних послуг. Здійснено аналіз заходів запобігання корупції з позиції доцільності їх застосування щодо надавачів публічних послуг як квазіфункціонерів публічного сектору. Обґрунтовано доцільність застосування щодо надавачів публічних послуг таких заходів, як: обмеження щодо використання службових повноважень, обмеження щодо одержання подарунків, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, правила етичної поведінки та вимоги щодо прозорості. Виявлено недоліки правового регулювання, зокрема, відсутність механізмів врегулювання конфлікту інтересів, адаптованих до специфіки квазіфункціонерів публічного сектору, та непоширення на надавачів публічних послуг обмежень після припинення діяльності, пов'язаної із наданням публічних послуг. Запропоновано диференційований підхід до антикорупційного регулювання різних категорій надавачів публічних послуг з урахуванням специфіки їх діяльності та рівня корупційних ризиків. Розроблено рекомендації щодо вдосконалення антикорупційного законодавства, включаючи створення спеціалізованих етичних кодексів та адаптацію загальних антикорупційних принципів до гібридної природи квазіфункціонерів публічного сектору.

Ключові слова: публічні послуги, запобігання корупції, антикорупційне законодавство, надавачі публічних послуг, антикорупційна політика, законодавство в сфері запобігання корупції.

Nehara Olena. Measures to prevent corruption in the activities of public service providers

The article is devoted to the study of corruption prevention measures applied to public service providers as quasi-functionaries of the public sector. The status of public service providers as quasi-functionaries of the public sector is determined. The expediency of using the category of "quasi-functionaries" is substantiated for persons who are equated with persons authorized to perform state or local government functions. The legal status of the specified category of entities that combine public functions with private law activities is analyzed. A systematic analysis of corruption prevention measures defined by the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" is carried out, and it is established that only some of them apply to public service providers. An analysis of corruption prevention measures is carried out from the standpoint of the expediency of their application to public service providers as quasi-functionaries of the public sector. The feasibility of applying to public service providers such measures as: restrictions on the use of official powers, restrictions on receiving gifts, prevention and resolution of conflicts of interest, rules of ethical conduct and transparency requirements has been substantiated. Deficiencies in

legal regulation have been identified, in particular, the lack of mechanisms for resolving conflicts of interest adapted to the specifics of quasi-officials in the public sector, and the non-extension of restrictions to public service providers after the termination of activities related to the provision of public services. A differentiated approach to anti-corruption regulation of different categories of public service providers has been proposed, taking into account the specifics of their activities and the level of corruption risks. Recommendations have been developed to improve anti-corruption legislation, including the creation of specialized codes of ethics and the adaptation of general anti-corruption principles to the hybrid nature of quasi-officials in the public sector.

Key words: public services, corruption prevention, anti-corruption legislation, public service providers, anti-corruption policy, legislation in the field of corruption prevention.

Постановка проблеми. Сучасна система антикорупційного законодавства України характеризується наявністю серйозних концептуальних та практичних проблем, зокрема в частині правового регулювання діяльності надавачів публічних послуг як особливої категорії суб'єктів антикорупційної відповідальності. Ці суб'єкти, які за своїм правовим статусом є квазіфункціонерами публічного сектору, займають проміжне становище між державними службовцями і приватними особами, що створює складнощі у визначенні необхідного обсягу антикорупційних обмежень та превентивних заходів, які належить до них застосовувати. Законодавче прирівнювання надавачів публічних послуг до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, носить формальний характер і не супроводжується чіткою концептуальною основою для визначення специфіки їх антикорупційного статусу. Гібридна природа цих суб'єктів, що поєднує публічні функції з приватноправовою діяльністю, потребує розробки особливих підходів до антикорупційного регулювання.

Чинне антикорупційне законодавство демонструє непослідовний підхід до визначення кола заходів запобігання корупції, що застосовуються до надавачів публічних послуг. З основних антикорупційних заходів, визначених Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон-1700), лише частина поширюється на цю категорію суб'єктів, що створює прогалини в правовому регулюванні та знижує ефективність превентивних механізмів. Зокрема, на надавачів публічних послуг не поширюються такі важливі заходи, як: обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності, обмеження після при-

пинення діяльності, обмеження щодо спільної роботи близьких осіб, фінансовий контроль та спеціальна перевірка.

Проблемним питанням слід вважати і те, що законодавство не враховує неоднорідність групи надавачів публічних послуг та специфіку корупційних ризиків, притаманних різним категоріям цих суб'єктів. Нотаріуси, арбітражні керуючі, аудитори, оцінювачі та інші надавачі публічних послуг мають різні обсяги повноважень, специфіку діяльності та рівні корупціогенності, що потребує індивідуалізованого підходу до антикорупційного регулювання.

Відсутність системного антикорупційного регулювання діяльності надавачів публічних послуг обумовлюють необхідність проведення комплексного наукового дослідження заходів запобігання корупції щодо цієї групи суб'єктів.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанню дослідження заходів запобігання корупції присвячено наукові праці таких вчених, як: Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, Ю.С. Даниленко-Негара, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.С. Ладіна, Р.В. Негара, О.М. Стець, А.В. Стрельников, О.П. Рябченко, Г.В. Фоміч, О.П. Хамходера та ін. Однак, питанню аналізу заходів запобігання корупції у діяльності надавачів публічних послуг приділено недостатньо уваги, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень зазначеної проблематики.

Метою цієї статті є здійснення комплексного аналізу заходів запобігання корупції, які застосовуються до надавачів публічних послуг як квазіфункціонерів публічного сектору, та обґрунтуванні доцільності поширення або непоширення конкретних антикорупційних обмежень на цю категорію суб'єктів з урахуванням їх гібридної правової природи.

Виклад основного матеріалу.

Надавачі публічних послуг становлять особливу групу суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства. Фактично, суб'єкти, які надають публічні послуги, виступають квазі-функціонерами публічного сектору.

За своїм походженням частка «квазі-» (від лат. *quasi* – ніби, майже, немовби) являє собою частину складних слів, що за значенням відповідає прикметнику «несправжній» або «уявний». Це вказує на те, що для цілей антикорупційного законодавства надавачі публічних послуг є «уявними» публічними службовцями, «майже» функціонерами публічного сектору.

Зазначена теза підтверджується положеннями Закону-1700. Так, відповідно до ст. 3 Закону-1700, «особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги» є суб'єктами, які «для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» [1]. Головною метою такого «прирівнювання», очевидно, є обґрунтування потреби в антикорупційному регулюванні діяльності зазначеного кола суб'єктів.

В цьому контексті варто підкреслити, що до питання антикорупційної суб'єктності законодавець підійшов з позиції виокремлення функціонального компоненту правового статусу, та наділив антикорупційною суб'єктністю всіх тих, хто має публічно-владні управлінські функції та здатність реалізовувати владні повноваження. Окреслений підхід видається найбільш логічним та доречним для виконання завдань антикорупційної політики держави.

Слід підкреслити, що надавачі публічних послуг, хоча і користуються певним обсягом публічно-владних повноважень, якими зазвичай наділяються тільки державні службовці або службовці органів місцевого самоврядування, мають відмінний правовий статус – різниться порядок призначення/обрання, цензи, які висуваються до кандидатів, особливості підпорядкування та звітності, обсяг наданих повноважень, особливості притягнення до

юридичної відповідальності тощо. Окрім наведеного, значно відрізняються превентивні заходи, направлені на запобігання корупційним проявам у діяльності функціонерів публічного сектору та надавачів публічних послуг.

Разом з тим, незаперечним є факт подібності правового статусу функціонерів та квазіфункціонерів публічного сектору (за характером наданих повноважень, що обумовлює наявність корупційних ризиків), що в свою чергу викликає необхідність застосування до квазіфункціонерів публічного сектору певного обсягу превентивних заходів, покликаних запобігти вчиненню корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень у діяльності таких суб'єктів.

До надавачів публічних послуг Закон-1700 відносить аудиторів, нотаріусів, приватних виконавців, оцінювачів, а також експертів, арбітражних керуючих, незалежних посередників, членів трудового арбітражу, третейських суддів під час виконання ними цих функцій, інших осіб, визначених законом (пп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 3).

У науковій літературі доволі часто звертається увага на асистемність вказаного переліку, сумнівність доцільності визначення відкритого переліку надавачів публічних послуг та неоднорідність окресленої групи квазіфункціонерів публічного сектору [2, 3]. Оскільки обсяг дослідження не дає можливості повноцінно дослідити питання доречності та/або недоречності поширення конкретного заходу запобігання корупції на кожного окремого квазіфункціонера публічного сектору, визначеного у пп. «б» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону-1700, основна увага буде зосереджена саме на аналізі заходів запобігання корупції, які за чинним законодавством фактично поширюються на надавачів публічних послуг.

Здійснюючи аналіз заходів запобігання корупції, варто визначити, що ж власне розуміється під цим словосполученням. Вдаючись до поелементного аналізу, можна зробити наступні висновки. За тлумачним словником, під терміном «захід» розуміється сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь; під терміном «запобігання»

розуміється недопущення, завчасне відвертання чого-небудь неприємного, небажаного [4, с. 380]. Таким чином, під заходами запобігання корупції слід розуміти сукупність цілеспрямованих правових, організаційних, інституційних та технологічних інструментів, що застосовуються з метою формування системних бар'єрів для появи корупційних ризиків.

У контексті діяльності надавачів публічних послуг заходи запобігання корупції набувають гібридного характеру, поєднуючи елементи публічно-правового регулювання з урахуванням приватно-правової основи функціонування зазначених суб'єктів. Сутнісною особливістю заходів запобігання корупції у діяльності квазіфункціонерів є їхня превентивно-адаптивна природа. Превентивність полягає у спрямованості на недопущення корупційних проявів до їх фактичного вчинення, тоді як адаптивність означає пристосування загальних антикорупційних принципів до специфічних умов функціонування кожної окремої категорії надавачів публічних послуг.

З урахуванням викладеного, пропонуємо визначати заходи запобігання корупції у діяльності надавачів публічних послуг як систему диференційованих превентивних механізмів публічно-правового характеру, що застосовуються до квазіфункціонерів публічного сектору з метою нейтралізації корупціогенних факторів, притаманних сфері надання публічних послуг недержавними суб'єктами, шляхом створення правових, організаційних та технологічних бар'єрів для корупційної поведінки.

Системний аналіз положень Закону-1700, дає можливість виокремити такі заходи запобігання корупції, які застосовуються щодо фізичних осіб: (1) обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); (2) обмеження щодо одержання подарунків (ст. 23); (3) обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); (4) обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); (5) обмеження щодо спільної роботи близьких осіб (ст. 27); (6) запобігання та

врегулювання конфлікту інтересів (розділ V); (7) правила етичної поведінки (розділ VI); (8) фінансовий контроль (розділ VII); (9) спеціальна перевірка (ст. 56); (10) вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60). Слід звернути увагу на те, що зазначений перелік є доволі широким, і, зважаючи на особливості формування переліку суб'єктів, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства, виникає логічна потреба звернути увагу на те, що не всі із визначених Законом-1700 заходів запобігання корупції застосовуються щодо надавачів публічних послуг. З огляду на це, вбачається за необхідне здійснити аналіз кожного із заходів запобігання корупції з метою встановлення можливості їх застосування щодо надавачів публічних послуг, та визначити доцільність поширення чи непоширення конкретного заходу на досліджувану групу квазіфункціонерів.

(1) *Обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища.* Вказаний захід запобігання корупції поширюється на осіб, зазначених у ч. 1 ст. 3 Закону-1700, тобто і функціонерів, і квазіфункціонерів публічного сектору. Змістовно обмеження полягає у забороні використовувати (а) службові повноваження, (б) службове становище, (в) пов'язані із ними можливості з метою «одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах» (ч. 1 ст. 22 Закону-1700). Під службовими повноваженнями слід розуміти обсяг владних управлінських функцій, якими наділено функціонера або квазіфункціонера публічного сектору. Обсяг повноважень визначається законодавчими актами, якими закріплено права та обов'язки конкретного суб'єкта, а також посадовими інструкціями, прийнятими відповідно до чинного законодавства. Службове становище безпосередньо пов'язане із зайняттям конкретної посади, яка характеризується наявністю владних управлінських функцій (як приклад, здійснення владного розпорядчого впливу щодо підлеглої особи тощо). Можливості, не пов'язані безпосередньо із

здійсненню службових повноважень та не залежать від службового становища, хоча і обумовлені ними, створюють підґрунтя для впливу на сторонніх осіб, які не мають відносин влади-підпорядкування із функціонером або квазіфункціонером публічного сектору

Зважаючи на зміст цього заходу запобігання корупції, очевидно є необхідність його поширення на надавачів публічних послуг. Надавачі публічних послуг, будучи квазіфункціонерами публічного сектору, мають можливість здійснювати владних розпорядчий вплив на приватних суб'єктів (деякі із них мають контрольні повноваження, приміром, арбітражні керуючі; інші мають ексклюзивні повноваження, яких не має жоден інший суб'єкт права, приміром, нотаріуси уповноважені вчиняти нотаріальні дії, посвідчувати факти тощо). Наявність публічних функцій саме по собі є підставою для передбачення запобіжників щодо використання службових повноважень, становища та пов'язаних з ними можливостей у власних інтересах носія таких повноважень, становища чи можливостей.

(2) *Обмеження щодо одержання подарунків.* Вказаний захід запобігання корупції поширюється на осіб, зазначених у п. 1 та 2 ч. 1 ст. 3 Закону-1700. Виходячи із переліку суб'єктів, на яких поширюється дія Закону-1700, обмеження щодо одержання подарунків поширюється тільки на функціонерів та квазіфункціонерів публічного сектору, та не поширюється на осіб, які «постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права» (п. 3 ч. 1 ст. 3 Закону-1700), а також на кандидатів на посаду Президента України та кандидатів у народні депутати України (п. 4 ч. 1 ст. 3 Закону-1700). Це обмеження передбачає наявність таких трьох груп подарунків: (а) завжди дозволені (визначені в абз. 2 ч. 2 ст. 23 Закону-1700); (б) дозволені за певних умов (визначені в абз. 1 ч. 2 ст. 23 Закону-1700); (в) завжди заборонені (визначені в ч. 1 ст. 23 Закону-1700).

Доречність поширення зазначеного виду антикорупційних обмежень на надавачів публічних послуг обумовлюється потребою у забезпеченні нейтральності та неупередженості у діяльності вказаних суб'єктів.

(3) *Обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності.* Вказаний захід запобігання корупції поширюється на осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону-1700, тобто щодо квазіфункціонерів публічного сектору він не застосовується. Разом з тим, слід звернути увагу на те, що оскільки підгрупа надавачів публічних послуг як квазіфункціонерів публічного сектору є неоднорідною, питання щодо поширення чи непоширення зазначеного обмеження має вирішуватися індивідуально для кожного окремого виду надавачів публічних послуг.

На теперішній час обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності для надавачів публічних послуг нормами Закону-1700 не передбачено, проте спеціалізованим галузевим законодавством схоже за змістом обмеження визначено. Приміром, згідно з ч. 4 ст. 3 Закону України «Про нотаріат», «нотаріус не може займатися підприємницькою, адвокатською діяльністю, бути засновником адвокатських об'єднань, перебувати на державній службі або службі в органах місцевого самоврядування, у штаті інших юридичних осіб, а також виконувати іншу оплачувану роботу, крім виконання функції медіатора, викладацької, наукової і творчої діяльності, реєстрації підписувачів згідно із законодавством у сфері електронних довірчих послуг, а також діяльності у професійному самоврядуванні нотаріусів» [4].

Зазначене підтверджує доцільність індивідуального підходу до вирішення питання щодо поширення на квазіфункціонерів публічного сектору загалом та надавачів публічних послуг, зокрема, обмеження щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності. Потреба встановлення таких обмежень обґрунтовується необхідністю забезпечення незалежності, неупередженості та якості

надання публічних послуг. Коли надавач публічних послуг паралельно займається іншими видами діяльності, виникають ризики конфлікту інтересів, розподілу уваги та можливого зниження професійного рівня. Особливо це стосується випадків, коли додаткова діяльність може вплинути на об'єктивність прийняття рішень або створити умови для використання службового становища в особистих цілях.

Найбільш виправданим є диференційований підхід залежно від специфіки конкретного виду надавачів публічних послуг. Для нотаріусів, які мають ексклюзивні повноваження щодо посвідчення правочинів, обмеження підприємницької та адвокатської діяльності є обґрунтованими через високі ризики конфлікту інтересів. Для аудиторів необхідно заборонити надання консультаційних послуг тим самим клієнтам, яких вони аудують. Арбітражні керуючі не повинні мати бізнес-інтересів у галузях, пов'язаних із справами, які вони ведуть. На наше переконання, оптимальним було б законодавче закріплення загальних принципів обмежень сумісництва для всіх надавачів публічних послуг з конкретизацією через галузеве законодавство та професійні стандарти для кожної категорії окремо.

(4) Обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування. Вказаний захід запобігання корупції поширюється на осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону-1700, та, відповідно, щодо квазіфункціонерів публічного сектору загалом та надавачів публічних послуг, зокрема, не застосовується. Разом з тим, вбачається необхідним звернути увагу на те, що ст. 26 Закону-1700 визначено три види обмежень після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування, серед яких два обмеження носять тимчасовий характер та діють протягом одного року, а одне – діє безстроково. Так, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 26 Закону-1700, особам, які припинили діяльність, забороняється «розголошувати або використовувати в інший спосіб у своїх інтересах інформацію, яка стала їм відома у зв'язку з виконанням службо-

вих повноважень, крім випадків, встановлених законом» [1].

Метою впровадження вказаного обмеження є насамперед запобігання так званому ефекту «revolving door» або «дверей, що обертаються», коли колишні державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування одразу після припинення служби переходять працювати у приватні структури, які раніше перебували у сфері їхнього регулювання або контролю. Такі переходи створюють значні корупційні ризики, оскільки колишні функціонери можуть використовувати службові контакти, інсайдерську інформацію та знання внутрішніх процесів на користь своїх нових роботодавців.

Окрім цього, ці обмеження покликані захистити від ретроактивного корупційного впливу, коли посадова особа під час виконання службових обов'язків може приймати рішення не в державних інтересах, а в очікуванні майбутнього вигідного працевлаштування у приватному секторі. Це забезпечує незалежність та неупередженість рішень навіть на останньому етапі проходження служби. Важливою метою є також збереження конфіденційної службової інформації та недопущення її використання колишніми функціонерами в інтересах приватних структур. Це стосується як державної та комерційної таємниці, так і відомостей про планові перевірки, регулятивні рішення, тендерні процедури тощо.

Зазначені обмеження також спрямовані на підтримання суспільної довіри до органів влади шляхом демонстрації того, що публічна служба не є лише трампліном для подальшого особистого збагачення, а також на забезпечення справедливої конкуренції у приватному секторі, не допускаючи неправомірних переваг через використання колишніх службових зв'язків. Фактично, ці обмеження створюють певний «охолоджувальний період», протягом якого нейтралізуються основні корупційні ризики, пов'язані з переходом від публічної до приватної діяльності.

Зважаючи на окреслене, доречним було б запровадження обмежень після припинення виконання публічних повноважень також і для квазіфункціонерів публічного сектору, адже фактична

наближеність до приватного сектору не є запорукою беззаперечної неупередженості у діяльності надавачів публічних послуг. Саме тому вкрай важливим є передбачення запобіжників щодо використання службової та іншої інформації, яка може бути отримана надавачами публічних послуг у зв'язку із виконанням повноважень, після їх припинення (зважаючи на характер виконуваної діяльності).

Зазначимо, що незважаючи на непоширення на надавачів публічних послуг обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування Законом-1700, спеціальними нормами воно може передбачатися. Приміром, до переліку надавачів публічних послуг включено арбітражного керуючого, який, згідно ч. 2 ст. 10 Кодексу України з процедур банкрутства, «з моменту постановлення ухвали (постанови) про призначення його керуючим санацією або ліквідатором до моменту припинення здійснення ним повноважень прирівнюється до службової особи підприємства-боржника» [5]. Відповідно до ч. 6 ст. 12 Кодексу України з процедур банкрутства, «арбітражному керуючому забороняється розголошувати відомості, що стали йому відомі у зв'язку з його діяльністю, і використовувати їх у своїх інтересах або інтересах третіх осіб. Обов'язок збереження цієї інформації поширюється також на осіб, які перебувають з арбітражним керуючим у трудових відносинах, а також на інших осіб, які мають доступ до зазначеної інформації» [5]. Зважаючи на це, уявляється, що поширення обмежень після припинення діяльності на надавачів публічних послуг є доречним та виправданим, а також відповідає меті антикорупційного законодавства.

(5) *Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб.* Вказаний захід запобігання корупції поширюється на осіб, зазначених у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону-1700, тобто щодо квазіфункціонерів публічного сектору вказаний захід не застосовується. Фактично, це антикорупційне обмеження має на меті уникнути ситуацій, за яких функціонери публічного сектору матимуть у підпорядкуванні близьких осіб. Дійсно,

особливості організації роботи надавачами публічних послуг не передбачають обов'язкової наявності підпорядкованих осіб, у зв'язку із чим нівелюється потреба у встановленні такого виду обмежень.

На наше переконання, питання встановлення обмежень щодо спільної роботи близьких осіб для надавачів публічних послуг є досить складним і потребує диференційованого підходу. З одного боку, такі обмеження можуть бути виправданими, з огляду на необхідність забезпечення неупередженості та запобігання конфлікту інтересів у діяльності квазіфункціонерів публічного сектору. Наявність близьких осіб у сфері професійної діяльності надавача публічних послуг створює ризики прийняття рішень не на підставі об'єктивних критеріїв. Це особливо актуально для тих категорій надавачів публічних послуг, які мають дискреційні повноваження або здійснюють контрольні функції.

Водночас, застосування таких обмежень до надавачів публічних послуг має враховувати специфіку їхнього правового статусу. На відміну від державних службовців, більшість надавачів публічних послуг здійснюють свою діяльність на приватноправовій основі. Занадто жорсткі обмеження можуть порушити баланс між публічними та приватними інтересами.

(6) *Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів.* Цей захід запобігання корупції поширюється на функціонерів та квазіфункціонерів публічного сектору (п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону-1700), водночас оминає увагою суб'єктів, визначених у п. 3 та 4 ч. 1 ст. 3 Закону-1700. Встановлення обмеження щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів для надавачів публічних послуг є не лише доцільним, а й необхідним елементом антикорупційної системи, що впливає з самої природи їхньої діяльності як квазіфункціонерів публічного сектору. Конфлікт інтересів у діяльності надавачів публічних послуг може виникати через поєднання публічних функцій з приватноправовою основою їхнього функціонування. Це створює об'єктивні передумови для виникнення ситуацій, коли приватні інтереси можуть вплинути на неупереджене виконання публічних функцій.

Слід сказати, що специфіка надання публічних послуг має прояв у можливості впливу на права та інтереси третіх осіб, а також доступ до конфіденційної інформації. За таких умов конфлікт інтересів може призвести до прийняття рішень, що суперечать публічним інтересам, або до використання службових повноважень та/або становища з метою отримання неправомірних переваг. Особливо актуальним це питання є для аудиторів, які можуть надавати консультаційні послуги тим самим клієнтам, експертну діяльність яких здійснюють; нотаріуси, які можуть мати особисті відносини з учасниками правочинів, що посвідчуються; арбітражні керуючі, які можуть мати фінансові інтереси у справах про банкрутство, що ними ведуться.

Водночас механізми врегулювання конфлікту інтересів для надавачів публічних послуг повинні враховувати особливості їхнього правового статусу та не порушувати принцип пропорційності. Більше того, слід враховувати особливості діяльності надавачів публічних послуг (тобто відсутність безпосереднього керівника та можливостей застосовувати переважну кількість заходів зовнішнього та/або самостійного врегулювання конфлікту інтересів, визначених Законом-1700). Приміром, під час реалізації повноважень арбітражного керуючого неможливо застосувати таких захід зовнішнього врегулювання конфлікту інтересів як «застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень» (п. 2 ч. 1 ст. 29 Закону-1700), який передбачає перевірку діяльності арбітражного керуючого іншим працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, адже фактично арбітражний керуючий займає посаду, прирівняну до посади керівника, до повноважень за якою належить безпосереднє визначення такого працівника. З огляду на зазначене, вбачається за необхідне передбачити на законодавчому рівні механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів для надавачів публічних послуг, які дозволять зберегти довіру суспільства до якості та неупередженості надання

публічних послуг, забезпечуючи при цьому баланс між публічними інтересами та правами цієї групи суб'єктів.

(7) *Правила етичної поведінки.* Вимоги щодо дотримання правил етичної поведінки поширюються на суб'єктів, визначених в п. 1 та пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону-1700. Положення Закону-1700 в цій частині є «правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики» (згідно з ч. 1 ст. 37). Сутність вказаного заходу запобігання корупції розкривається у ч. 1 ст. 38 Закону-1700, відповідно до якої особи, зазначені в п. 1, пп. «а» п. 2 ч. 1 ст. 3 «під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими» [1]. За такої конструкції норми, виникає хибна думка щодо непоширення на надавачів публічних послуг вимог щодо дотримання правил етичної поведінки. Разом з тим, встановлення вимог щодо дотримання правил етичної поведінки для надавачів публічних послуг є абсолютно необхідним і виправданим заходом, що обумовлюється правовою природою їхньої діяльності та суспільного значення функцій, які вони виконують.

Надавачі публічних послуг, виступаючи квазіфункціонерами публічного сектору, здійснюють діяльність, що безпосередньо впливає на права, свободи та законні інтереси громадян і юридичних осіб. За таких обставин їхня поведінка повинна відповідати не лише вимогам Закону-1700, а й високим етичним стандартам, що покликані забезпечувати довіру суспільства до суб'єктів надання публічних послуг.

Важливо, що етичні норми для надавачів публічних послуг не можуть обмежуватися лише загальними декларативними положеннями, а повинні включати конкретні стандарти поведінки, механізми їх забезпечення, процедури розгляду скарг щодо порушення етичних норм та систему заходів відповідальності. Ефективним інструментом може бути створення етичних кодексів для кожного конкретного виду надавачів публічних послуг,

розроблених з урахуванням специфіки їх діяльності.

(8) *Фінансовий контроль.* Вимоги щодо подання декларацій поширюються на суб'єктів, визначених в п. 1. пп. «а», «в-г» п. 2 ч. 1 ст. 3 Закону-1700. Відповідно, фінансовий контроль як захід запобігання корупції поширюється на всіх квазіфункціонерів публічного сектору, за виключенням надавачів публічних послуг. На наше переконання, такий підхід є доречним та виправданим з огляду на таке.

По-перше, специфіка правового статусу надавачів публічних послуг як квазіфункціонерів публічного сектору полягає у їх гібридній природі, що поєднує публічні функції з приватноправовою діяльністю. На відміну від державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які отримують винагороду виключно за рахунок коштів державного чи місцевого бюджету, надавачі публічних послуг формують свої доходи переважно за рахунок плати за надані послуги, оплата яких здійснюється, зазвичай, за рахунок суб'єкта звернення. Ця обставина принципово змінює характер потенційних корупційних ризиків та робить традиційні механізми фінансового контролю не релевантними. По-друге, застосування вимог щодо декларування доходів та майна до надавачів публічних послуг може порушити принцип пропорційності між публічними та приватними інтересами, адже їхня діяльність має переважно комерційний характер. По-третє, існують об'єктивні труднощі у визначенні меж декларування для осіб, які поєднують публічні функції з приватною діяльністю. Більше того, не варто залишати поза увагою ту обставину, що перелік надавачів публічних послуг, визначений нормами Закону-1700 є відкритим, що створює складнощі у визначенні кола осіб, які належать до цієї групи суб'єктів.

Для більшості категорій надавачів публічних послуг вже діють спеціальні механізми професійного контролю через систему саморегулювних організацій, ліцензування та професійної атестації, що забезпечують необхідний рівень нагляду, без необхідності впровадження додат-

кових фінансових перевірок. Зазначені механізми є більш адекватними для специфіки їхньої діяльності та менш обтяжливими для суб'єктів регулювання.

(9) *Спеціальна перевірка.* Захід запобігання корупції, що застосовується до специфічного кола суб'єктів – кандидатів «на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком» (ч. 1 ст. 56 Закону-1700). Поширення вимог щодо проведення спеціальної перевірки на надавачів публічних послуг є питанням дискусійним, що потребує врахування балансу між необхідністю забезпечення доброчесності у сфері надання публічних послуг та збереження пропорційності антикорупційних заходів. На користь здійснення спеціальної перевірки щодо надавачів публічних послуг свідчить те, що останні, виконуючи функції квазіфункціонерів публічного сектору, мають доступ до конфіденційної інформації, наділені певними владними повноваженнями та можуть впливати на права і законні інтереси громадян та юридичних осіб. Водночас, слід враховувати, що надавачі публічних послуг здійснюють свою діяльність на приватноправовій основі, що передбачає більшу свободу економічної діяльності та менше втручання держави у їхні справи. Спеціальна перевірка є заходом, що може створити надмірні адміністративні бар'єри для входу у професію. Крім того, для більшості категорій надавачів публічних послуг вже існують альтернативні механізми забезпечення доброчесності через системи ліцензування, професійної атестації, кваліфікаційних іспитів та професійного саморегулювання. Ці механізми, хоча і мають інше призначення ніж спеціальна перевірка, але все ж таки дозволяють визначити осіб, які не відповідають професійним та етичним стандартам. Найбільш виваженим підходом було б диференційоване застосування спеціальної перевірки залежно від рівня корупційних ризиків, притаманних конкретному виду надавачів публічних послуг. Так, для арбітражних керуючих, які мають найширші дискреційні повноваження та розпоряджаються значними

активами, спеціальна перевірка може бути виправданою. Для інших категорій, таких як оцінювачі чи експерти, достатніми можуть бути існуючі професійні фільтри у поєднанні з посиленням поточним контролем за діяльністю через професійні об'єднання та регулятивні органи.

(10) Вимоги щодо прозорості та доступу до інформації. Заборона щодо відмови у наданні інформації, а також заборона надавати несвоєчасно, недостовірну чи не в повному обсязі інформацію, яка підлягає наданню, поширюється на осіб, зазначених в п. 1, 2 ч. 1 ст. 3 Закону-1700. Зважаючи на правовий статус квазіфункціонерів публічного сектору та їх прирівняння до осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, вважаємо поширення цього заходу запобігання корупції на надавачів публічних послуг доречним та необхідним. Метою визначеного заходу запобігання корупції є забезпечення транспарентності діяльності надавачів публічних послуг та створення дієвого механізму громадського контролю за їхньою діяльністю. Прозорість виступає одним із ключових інструментів запобігання корупційним проявам, оскільки відкритість інформації про діяльність квазіфункціонерів публічного сектору створює додаткові стримуючі фактори для неправомірної поведінки та дозволяє громадськості здійснювати ефективний контроль за якістю надання публічних послуг.

Специфіка діяльності надавачів публічних послуг обумовлює особливу важливість забезпечення доступу до інформації з огляду на те, що громадяни та юридичні особи часто не мають альтернативних джерел отримання певних послуг. Наприклад, нотаріальні послуги у багатьох випадках є обов'язковими для вчинення правочинів, що створює монопольне становище нотаріусів та потенційні можливості для зловживань. За таких обставин право на отримання повної та достовірної інформації про порядок надання послуг, їх вартість, строки виконання та інші істотні умови стає важливою гарантією захисту прав

споживачів. Крім того, вимоги щодо прозорості сприяють підвищенню професійних стандартів та якості послуг, оскільки створюють стимули для їх надавачів постійно вдосконалювати свою діяльність під наглядом громадськості. Відкритість інформації також полегшує виявлення порушень антикорупційного законодавства та дозволяє компетентним органам більш ефективно здійснювати контрольні функції. Окрім цього, механізми забезпечення прозорості мають бути адаптованими до специфіки кожної професійної групи та не створювати надмірних адміністративних обтяжень, які могли б негативно вплинути на ефективність надання послуг.

Висновки і пропозиції. Надавачі публічних послуг займають особливе місце в системі антикорупційного законодавства України, виступаючи квазіфункціонерами публічного сектору. Їх гібридна природа, що поєднує публічні функції з приватноправовою діяльністю, обумовлює необхідність застосування диференційованого підходу до антикорупційного регулювання. Законодавче прирівнювання цих суб'єктів до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, є обґрунтованим з огляду на наявність у них владних повноважень та можливості впливу на права громадян.

Здійснене дослідження окреслює потребу в подальшому науковому опрацюванні питань удосконалення антикорупційного законодавства щодо надавачів публічних послуг, зокрема в частині розробки конкретних механізмів адаптації загальних антикорупційних принципів до специфіки діяльності різних категорій квазіфункціонерів публічного сектору та оцінки ефективності існуючих заходів запобігання корупції в цій сфері.

Загалом, система заходів запобігання корупції щодо надавачів публічних послуг потребує подальшого розвитку в напрямку збалансованого поєднання публічно-правових вимог із приватноправовою природою діяльності цих суб'єктів, що дозволить підвищити ефективність антикорупційної політики держави при збереженні принципів правової держави та захисту прав людини.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. Дата оновлення: 08.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#top>. (дата звернення 01.10.2025).
2. Негара О.В. Неоднорідність антикорупційної суб'єктності оцінювачів та експертів. *Європейські орієнтири розвитку України: науково-практичний вимір в умовах воєнних викликів*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 26 квіт. 2024 р.) / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса, 2024. С. 70–72.
3. Negara O.V. Inhomogeneity of anti-corruption subjectivity of evaluators and experts. *Сучасні тенденції розвитку законодавства України в контексті проведення державних реформ*: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Чернівці, 04 берез. 2021 р. / Чернівець. юрид. ін-т Нац. ун-ту «Одес. юрид. акад.». Чернівці, 2021. С. 121–123.
4. Про нотаріат: Закон України від 02.09.1993 № 3425-XII. Дата оновлення: 10.01.2025. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12#Text> (дата звернення 01.10.2025).
5. Кодекс України з процедур банкрутства від 18.10.2018 № 2597-VIII. Дата оновлення: 15.11.2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/64/2022#Text>. (дата звернення 01.10.2025).

Стаття надійшла у редакцію: 21.10.2025

Стаття прийнята: 07.11.2025

Опубліковано: 15.12.2025

