

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.6.42>

ОЛІЙНИК О.О.

ДОСВІД ФРАНЦІЇ ЩОДО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ КОМПЛАЄНСУ В ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ**FRENCH EXPERIENCE IN LEGAL REGULATION OF COMPLIANCE IN THE PUBLIC SECTOR AND THE POSSIBILITIES OF ITS IMPLEMENTATION**

Метою статті є аналіз специфіки досвіду Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та формування законодавчих пропозицій щодо запозичення позитивного досвіду даної країни. У статті здійснено комплексне дослідження досвіду Французької Республіки у сфері правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та визначено можливі напрями використання відповідних правових підходів у національному адміністративному законодавстві. Обґрунтовано, що в сучасних європейських правопорядках комплаєнс у публічному секторі набуває значення цілісного адміністративно-правового механізму забезпечення законності, доброчесності, прозорості, підзвітності, етичності службової поведінки та належного врядування. Відзначено, що французька модель публічного комплаєнсу характеризується нормативною багаторівневістю, процедурною деталізованістю та поєднанням антикорупційного запобігання, управління комплаєнс-ризиками, контролю конфлікту інтересів, службової деонтології, захисту викривачів, доброчесності публічних закупівель і методичного супроводу антикорупційних програм. У межах статті послідовно проаналізовано ключові нормативно-правові акти Франції, що формують правову основу комплаєнсу в державному секторі. Вказано переваги адміністративного законодавства Франції у досліджуваній сфері. Доведено, що особливістю французького підходу є перехід до динамічної моделі постійного управління ризиками у діяльності публічної адміністрації. Зроблено висновок, що законодавство Франції демонструє, що ефективна комплаєнс-система має будуватися на внутрішній спроможності органу публічної влади самостійно ідентифікувати ризики, запобігати їм, документувати управлінські рішення, консультувати службовців і реагувати на виявлені порушення. Французький досвід має бути використаний Україною як джерело функціональних правових рішень, що здатні посилити національну систему адміністративно-правового забезпечення доброчесності, зробивши її превентивною, процедурною і ризик-орієнтованою.

Ключові слова: комплаєнс, державний сектор, публічна служба, Франція, антикорупційне законодавство, доброчесність, службова етика, публічні закупівлі, органи виконавчої влади, адміністративно-правове регулювання.

The purpose of the article is to analyze the specifics of France's experience in legal regulation of compliance in the public sector and to formulate legislative proposals to borrow the positive experience of this country. The article conducts a comprehensive study of the experience of the French Republic in the field of legal regulation of compliance in the public sector and identifies possible directions for using relevant legal approaches in national administrative legislation. It is substantiated that in modern European legal systems, compliance in the public sector acquires the significance of a holistic administrative and legal mechanism for ensuring legality, integrity, transparency, accountability, ethics of official conduct and good governance. It is noted that the French model of public compliance is characterized by regulatory multi-level, procedural detail and a combination of anti-

corruption prevention, compliance risk management, conflict of interest control, official deontology, whistleblower protection, integrity of public procurement and methodological support of anti-corruption programs. The article consistently analyzes the key regulatory and legal acts of France that form the legal basis of compliance in the public sector. The advantages of French administrative legislation in the area under study are indicated. It is proven that the peculiarity of the French approach is the transition to a dynamic model of continuous risk management in the activities of public administration. It is concluded that French legislation demonstrates that an effective compliance system should be built on the internal capacity of a public authority to independently identify risks, prevent them, document management decisions, advise employees and respond to identified violations. The French experience should be used by Ukraine as a source of functional legal solutions that can strengthen the national system of administrative and legal integrity assurance, making it preventive, procedural and risk-oriented.

Key words: *compliance, public sector, public service, France, anti-corruption legislation, integrity, service ethics, public procurement, executive authorities, administrative and legal regulation.*

Постановка проблеми. Правове регулювання комплаєнсу в державному секторі у сучасних правопорядках розглядається як самостійний адміністративно-правовий механізм забезпечення законності, доброчесності, підзвітності та належного врядування. У публічному секторі функціональне призначення комплаєнсу полягає у попередженні правових, етичних, організаційних, репутаційних, фінансових та управлінських ризиків, які виникають у діяльності органів публічної адміністрації. Таким чином, у зарубіжних державах комплаєнс дедалі частіше поєднується з категоріями публічної доброчесності, внутрішнього контролю, управління ризиками, управління етикою, захисту від інформаторів, запобігання конфлікту інтересів та адміністративної відповідальності.

Актуальність дослідження французького досвіду правового регулювання комплаєнсу в державному секторі зумовлюється тим, що Французька Республіка упродовж останнього десятиліття сформувала одну з найбільш розвинених у континентальній Європі моделей нормативного поєднання антикорупційного запобігання, службової деонтології, прозорості публічного життя, контролю конфлікту інтересів, захисту викривачів та доброчесності публічних закупівель. Французька модель комплаєнсу демонструє широку адміністративно-правову конструкцію, оскільки комплаєнс у публічному секторі постає як система попереднього управління ризиками неправомірного впливу, приватизації публічної функції, фаворитизму, незаконного інтересу, недотримання етичних обов'язків та підриву довіри до адміністративного рішення. Тому її дослідження є важливим для доктрини адміністративного права, яка перебуває на етапі доктринального розмежування антикорупційного контролю, внутрішнього аудиту, службової дисципліни, етичного консультування і власне комплаєнс-контролю.

Таким чином, дослідження французького досвіду є актуальним насамперед у зв'язку з потребою формування в Україні якісно нової моделі публічного комплаєнсу, яка має системно охоплювати нормативне визначення комплаєнс-ризиків, структурування ризиків, етичне консультування, деонтологічний контроль, внутрішні повідомлення, доброчесність закупівель, належну перевірку третіх осіб, персональну відповідальність керівництва та періодичну оцінку ефективності комплаєнс-програм. Французька правова система надає для цього конкретну нормативно-правову основу, придатну для наукового аналізу, критичного осмислення і функціональної імплементації в національне адміністративне право.

Стан дослідження. Проблематика дослідження світового досвіду комплаєнсу в державному секторі була розкрита частково у працях наступних науковців: О. Ю. Дрозд, С. Ю. Лукін, М. Ю. Можаровський, А. К. Мулик, О. Й. Окунев, Н. А. Орловська, А. В. Симонян, С. А. Шелудько, А. Р. Шимко, Н. В. Щербакова та інші. Однак, не применшуючи значимості внеску вказаних вчених, саме досвід Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі не було розкрито належним чином, що й обумовлює актуальність обраної теми.

Метою статті є аналіз специфіки досвіду Франції щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі та формування законодавчих пропозицій щодо запозичення позитивного досвіду даної країни.

Виклад основного матеріалу. Французький досвід має особливу цінність для України через те, що він не побудований навколо одного універсального закону, а навколо взаємодії

кількох нормативних масивів. Закон Французької Республіки “Про прозорість публічного життя” № 2013-907 від 11 жовтня 2013 р. закріпив поняття конфлікту інтересів як ситуації втручання між публічним інтересом та публічними або приватними інтересами, яка може вплинути або створити враження впливу на незалежне, неупереджене та об’єктивне виконання функцій. Вказане є особливо важливим для захисту довіри до публічної служби [1].

У цьому контексті важливу роль виконує Haute Autorité pour la transparence de la vie publique - Вищий орган з питань прозорості публічного життя, функціональне призначення якого полягає у запобіганні конфліктам інтересів, консультуванні публічних посадових осіб, забезпеченні прозорості лобістської діяльності та формуванні стандартів етичної поведінки. За даними Європейського парламенту, НАТVP уповноважений збирати декларації про майно та інтереси значної кількості публічних посадових осіб, запобігати конфліктам інтересів, консультувати та навчати посадових осіб щодо етичних принципів, а також сприяти прозорості публічного життя [2].

Публічний комплаєнс набуває процедурно визначеної форми через обов’язок органів і установ публічного сектору запроваджувати системи запобігання та виявлення порушень доброчесності. Закон Французької Республіки “Про прозорість, боротьбу з корупцією та модернізацію економічного життя” № 2016-1691 від 9 грудня 2016 р., відомий як Sapin II, інституціоналізував діяльність Французького антикорупційного агентства та заклав основу антикорупційного комплаєнсу через рекомендації, контроль процедур, структурування ризиків і запобігання таким діям, як корупція, торгівля впливом, незаконне одержання інтересу, привласнення публічних коштів і фаворитизм [3]. Французьке антикорупційне агентство у своїх рекомендаціях для суб’єктів публічного і приватного секторів виходить із необхідності побудови антикорупційної програми відповідно до ризикового профілю організації, із включенням таких елементів, як обов’язання керівництва, кодекс поведінки, навчання, перевірка третіх осіб, внутрішній механізм повідомлень, контрольні процедури, дисциплінарна система і коригувальні заходи [4]. У цих рекомендаціях прямо вказується, що вони призначені для визначення процедур упровадження антикорупційних програм, які можуть застосовуватися всіма організаціями відповідно до їхнього ризикового профілю, незалежно від розміру, правової форми, статусу, сфери діяльності, бюджету, обороту чи кількості працівників. Для національного адміністративного права відповідна конструкція є методологічно важливою, оскільки демонструє перехід від статичної моделі «дотримання заборон» до динамічної моделі «управління ризиками», у якій права відповідності забезпечується постійно діючою системою внутрішнього запобігання.

Загальний кодекс публічної служби Франції, своєю чергою, формує службово-етичну основу комплаєнсу через закріплення обов’язків гідності, неупередженості, доброчесності, чесності, нейтральності та права кожного публічного службовця звертатися до référent déontologue, якою є спеціально визначена посадова/уповноважена особа або організаційний суб’єкт, до якого публічний службовець має право звернутися за консультацією щодо дотримання етичних, деонтологічних і службово-професійних обов’язків або ж, іншими словами, уповноважений радник з питань службової етики та деонтологічних обов’язків публічних службовців [5]. Регламентарна частина Загального кодексу публічної служби після кодифікації 2024–2025 років деталізує порядок призначення такого радника, рівень його інституційного закріплення, можливість виконання відповідних функцій однією або кількома особами, вимоги до професійної придатності, забезпечення матеріальних умов діяльності, дотримання професійної таємниці й надання порад у разі наявності ознак конфлікту інтересів. Для нашої держави цей інститут є особливо значущим, оскільки чинна система уповноважених підрозділів з питань запобігання та виявлення корупції поєднує методичні, контрольні, консультаційні й організаційні функції, що не завжди сприяє довірі службовців до попереднього етичного консультування. Французька модель доводить доцільність відокремлення консультаційної функції від контрольної та дисциплінарної, що дозволяє запобігати порушенням ще до їх виникнення [5]. Така нормативна багатозаровість є особливою корисною для національного адміністративного законодавства, оскільки показує, що комплаєнс у державному секторі не може бути ефективним за умови його зведення виключно до формального антикорупційного декларування.

Кодекс публічних закупівель передбачає виключення з процедур закупівель осіб, засуджених за певні правопорушення, а також дозволяє замовнику виключити учасника, якщо його участь створює конфлікт інтересів, який неможливо усунути іншими засобами [6]. Для України, де публічні закупівлі, відбудова, міжнародна допомога та управління бюджетними ресурсами мають критичне значення, французький підхід є важливим як адміністративно-процедурний стандарт доброчесного доступу до публічних ресурсів. Він демонструє, що комплаєнс має

охоплювати, окрім поведінки посадових осіб, також і належну перевірку контрагентів, структури власності, пов'язаності, доброчесності учасників і наявності ризиків неправомірного впливу на рішення замовника.

Закон Французької Республіки “Про поліпшення захисту викривачів” визначає викривача як фізичну особу, яка без прямої фінансової винагороди і добросовісно повідомляє або розкриває інформацію про злочин, проступок, загрозу чи шкоду публічному інтересу, порушення або спробу приховування порушення міжнародного зобов'язання Франції, права ЄС, закону чи регламенту [7]. Також даний нормативно-правовий акт деталізує процедури прийняття й обробки повідомлень викривачів, включаючи внутрішні процедури, зовнішні канали і перелік компетентних зовнішніх органів. Національне адміністративне законодавство про викривачів уже містить низку важливих гарантій, однак французький досвід вказує на необхідність більш детальної процедурної регламентації, а саме строки підтвердження отримання повідомлення, строки зворотного зв'язку, критерії прийнятності повідомлення, порядок передавання повідомлення іншому компетентному органу, захист особи, щодо якої подано повідомлення, правила архівування матеріалів та відповідальність за розкриття конфіденційної інформації.

Щодо напрямів запозичення позитивного досвіду Франції в національне адміністративне законодавство щодо правового регулювання комплаєнсу в державному секторі, то доцільно відзначити таке. Насамперед, вважаємо, що доцільно доповнити Закон України «Про запобігання корупції» окремою статтею «Система адміністративного комплаєнсу в органах публічної влади», у якій визначити, що органи державної влади, органи місцевого самоврядування, державні підприємства, установи, організації та юридичні особи публічного права зобов'язані забезпечувати функціонування внутрішньої системи адміністративного комплаєнсу, спрямованої на запобігання, виявлення, оцінювання, мінімізацію та усунення ризиків порушення антикорупційного законодавства, етичних стандартів, правил запобігання конфлікту інтересів, вимог прозорості, доброчесності та належного використання публічних ресурсів.

Також необхідно законодавчо запровадити в органах виконавчої влади інститут радника з питань доброчесності, який виконував би системно превентивно-консультаційну функцію, тобто більш оптимізовану версію комплаєнс-менеджера, передбаченого наказом Державної податкової служби України “Про організацію діяльності комплаєнс-менеджера з платником податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства” від 31 жовтня 2024 № 788 [8]. Його статус доцільно врегулювати в Законі України «Про державну службу», закріпивши статтю із наступним змістом: «Державний службовець має право звернутися до радника з питань доброчесності для отримання консультації щодо дотримання правил етичної поведінки, запобігання конфлікту інтересів, сумісності службової діяльності з іншими видами діяльності, прийнятності подарунків, комунікації з приватними суб'єктами та інших питань, пов'язаних із доброчесним виконанням службових повноважень».

Виходячи з досвіду Франції у сфері публічних закупівель, державно-приватного партнерства, управління державним майном і надання державної допомоги доцільно передбачити належну адміністративно-правову процедуру перевірки третіх осіб, яка має полягати у визначенні ризику взаємодії органу публічної влади з конкретним контрагентом, зокрема через аналіз структури власності, попередніх корупційних правопорушень, конфлікту інтересів, пов'язаності з посадовими особами, участі в санкційних списках, порушень закупівельної дисципліни або недоброчесної ділової практики.

Окрім цього, вважаємо за доцільне розробити та затвердити спільний нормативно-правовий акт Кабінету Міністрів України і НАЗК, а саме Типові стандарти адміністративного комплаєнсу в органах виконавчої влади, в якому варто передбачити мінімальну структуру комплаєнс-програми, методологію систематизації ризиків, порядок внутрішнього консультування, правила документування комплаєнс-рішень, індикатори ефективності, порядок щорічного звітування та вимоги до професійної підготовки комплаєнс-посадових осіб.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави резюмувати, що французький досвід правового регулювання комплаєнсу в державному секторі є надзвичайно важливим для України з огляду на його системність, нормативну деталізованість і практичну спрямованість. Його головна особливість полягає в тому, що комплаєнс розглядається як комплексний адміністративно-правовий механізм формування добросовісного публічного управління. Французька модель об'єднує прозорість публічного життя, запобігання конфлікту інтересів, етичні обов'язки службовців, захист викривачів, деонтологічний контроль, доброчесність публічних закупівель і методичний супровід антикорупційних програм. Відповідне комплексне розуміння є перспективним для українського

законодавства, яке потребує переходу від фрагментарних антикорупційних інструментів до цілісної системи адміністративного комплаєнсу. Французьке законодавство демонструє, що ефективна комплаєнс-система має будуватися на внутрішній спроможності органу публічної влади самостійно ідентифікувати ризики, запобігати їм, документувати управлінські рішення, консультувати службовців і реагувати на виявлені порушення. Французький досвід має бути використаний Україною як джерело функціональних правових рішень, що здатні посилити національну систему адміністративно-правового забезпечення доброчесності, зробивши її превентивною, процедурною і ризик-орієнтованою.

Список використаних джерел:

1. Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique. Article 2. Version en vigueur depuis le 24 décembre 2025. Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000053153003 (дата звернення: 18.12.2025).
2. Bauer E., Thiel M., Vlad I. New lobbying law in France. Briefing. European Parliamentary Research Service, Transparency Unit, Directorate-General for the Presidency. PE 625.104. July 2018. 8 p. URL: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/216442/EPRS_BRI%282018%29625104_EN_lobbying_law_france.pdf (дата звернення: 26.12.2025)
3. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique. Article 17. Version en vigueur depuis le 15 juin 2025. Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000051752923.
4. Agence française anticorruption. The French Anti-Corruption Agency Guidelines: Notice on the French Anti-Corruption Agency Guidelines to help Public and Private Sector Entities to Prevent and Detect Bribery, Influence Peddling, Extortion by Public Officials, Illegal Taking of Interest, Misappropriation of Public Funds and Favouritism. 2020. URL: <https://www.agence-francaise-anticorruption.gouv.fr/files/files/French%20AC%20Agency%20Guidelines%20.pdf>.
5. Code général de la fonction publique. Partie législative (Articles L1 à L829-2). Légifrance. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000044416551/LEGISCTA00004420577/#LEGISCTA000044428011.
6. Code de la commande publique. Partie législative. Livre Ier: Dispositions générales. Ст. L2141-1, L2141-10. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000037701019/LEGISCTA000037703585/.
7. Loi n° 2022-401 du 21 mars 2022 visant à améliorer la protection des lanceurs d'alerte. Journal officiel de la République française. 2022. JORF n° 0068 du 22 mars 2022, texte n° 2. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000045388745>
8. Про організацію діяльності комплаєнс-менеджера з платником податків з високим рівнем добровільного дотримання податкового законодавства: наказ Державної податкової служби України від 31.10.2024 № 788. URL <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0788912-24#Text>

Дата першого надходження статті до видання: 13.10.2025

Дата прийняття статті до друку після рецензування: 10.11.2025

Дата публікації (оприлюднення) статті: 24.11.2025