

УДК 35

КАЦУБА Олена Юріївна,
аспірант каф. держ. упр. та місц. самоврядування
ДРІДУ НАДУ

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ НА ПУБЛІЧНІЙ СЛУЖБІ: ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ

Розкривається сутність потенційного та реального конфлікту інтересів на публічній службі як соціального явища, виявляються причини виникнення негативних ситуацій та розглядається єдність колективу як один зі шляхів подолання, запобігання конфлікту.

Ключові слова : конфлікт інтересів на публічній службі, потенційний конфлікт інтересів, реальний конфлікт інтересів, публічна служба, публічний службовець.

Katsuba O. Y. Conflict of interest in the public service: concept and essence

The essence of a potential and real conflict of interests is disclosed in the article as a social phenomenon, the causes of negative situations are identified and the unity of the team as one of the ways of conflicts overcoming and prevention is examined.

Key words: conflict of interest in the public service, potential conflict of interests, actual conflict of interests, public service, public servant.

Постановка проблеми. Конфлікт інтересів у сучасній Україні є перешкодою в професійній діяльності публічних службовців, тому що, по-перше, це явище здатне призвести до корупційних дій, по-друге, воно перешкоджає публічним службовцям сумлінно виконувати свої посадові обов'язки та зумовлює внутрішній розлад публічної служби та неспроможність прийняття ефективних рішень щодо економічного, соціального та інших видів розвитку не тільки регіону, а й країни в цілому.

Тому проблема виникнення, врегулювання та подолання конфлікту інтересів на сьогодні є актуальною та потребує глибокого осмислення та досконального дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Останнім часом проблемі конфлікту інтересів присвячена низка робіт багатьох вітчизняних учених, які аналізують морально-етичні, культурно-історичні, соціальні аспекти прояву негативних рис у професійній діяльності. Так, Т. Е. Василевська розкриває шляхи запобігання конфлікту інтересів через основи етики та стверджує, що «усвідомлення державними службовцями себе як носіїв громадянськості розширює можливості збалансування в державно-управлінській діяльності суспільних інтересів із інтересами особистими та груповими» [2]. Н. А. Липовська визначає еталонні елементи Кодексу етики і поведінки державних службовців: особиста відповідальність, дотримання законів, відносини з громадськістю, обмеження на отримання подарунків, винагород, знаків вдячності, знижок, недопущення конфлікту інтересів, обмеження на політичну діяльність, поведінка стосовно грошових питань, конфіденційність і використання службової інформації, використання службового майна та послуг, власне придбання урядового майна, робоча обстановка [7]. Фахівець з розвитку політичної системи О. В. Токар-Остапенко показує, що «головними характеристиками конфлікту інтересів є такі:

- загроза об'єктивності державного службовця під час виконання ним посадових обов'язків;
- суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;
- можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів» [16].

Учені О. П. Дзьобань та О. В. Соснін дослідили конфлікт інтересів, який виникає, коли люди не хочуть миритися із несправедливістю, яка порушує їхні природні права [4]. Тобто одні хочуть відновити справедливість, а інші виступають проти цього, прагнуть зберегти існуючий стан. С. В. Дергачов розглядав генезис та сутність конфлікту інтересів як феномену, який має не тільки правові, а й моральні основи на державній службі, а також деякі можливості виявлення та діагностування конфліктної ситуації в інтересах її запобігання або регулювання [3].

На думку І. П. Лопушинського «термін „конфлікт інтересів” має чітке визначення, на практиці його досить важко схарактеризувати, оскільки межі між державними і особистими інтересами не завжди чітко визначено», а саме треба проводити «аналіз чинного та перспективного українського законодавства на предмет забезпечення належних умов для уникнення конфлікту інтересів на державній службі, створення та намагань створення відповідних органів у системі державної виконавчої влади» [8].

Також проблемі конфлікту інтересів присвячена низка робіт зарубіжних учених. Так, М. Р. Арпентьева акцентувала роль порушень мотиваційно-сміслової регуляції професійної діяльності у виникненні та розвитку конфлікту інтересів [1]. Учені О. М. Петрушко та О. О. Тур'янський визначили поняття «конфлікт інтересів» як неоднозначну юридичну характеристику [11].

О. М. Підхомний зазначив, що конфлікт інтересів можливий у ситуації фінансової компетентності всіх учасників [12]. М. І. Мельник акцентував увагу на те, що «у боротьбі з корупцією відсутній належний рівень політичної волі і рішучі дії, незважаючи на конфлікт інтересів з впливовими групами, незацікавленими в реалізації антикорупційних заходів» [9].

У 2014 р. у своїй дисертаційній роботі А. В. Линник зазначила, що «вузьким місцем» у вирішенні конфлікту інтересів є відсутність на законодавчому рівні обов'язку працівника декларувати корупційні ризики, що можуть призвести до конфлікту інтересів на службі, а також брак механізмів його вирішення» [6].

Незважаючи на те що проблему конфлікту інтересів досліджують багато вчених з філософських, педагогічних, економічних позицій, існує потреба детальніше досліджувати це явище саме на публічній службі, щоб уникнути негативних наслідків у професійній діяльності публічних службовців.

Мета статті – дослідити конфлікт інтересів на публічній службі як соціальне явище, яке потребує виявлення факторів, які впливають на виникнення конфлікту інтересів та напрямів подолання конфлікту інтересів на публічній службі.

Виклад основного матеріалу. Насамперед, як помітив дослідник М. І. Іншин, «конфлікт – це суперечність, що виявляється в зіткненні різних інтересів різних учасників трудових правовідносин» [5]. Конфлікт – це більш гостре вирішення будь-якого питання.

Згідно із Законом України «Про запобігання корупції» існує визначення термінів реального та потенційного конфліктів [13].

Потенційний конфлікт інтересів – наявність в особи приватного інтересу у сфері, у 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. Цей вид конфлікту на публічній службі особливо важливий у таких випадках, коли він переходить у латентну фазу та може продовжуватися протягом тривалого часу. Саме цей тривалий час негативно впливає на виявлення у публічного службовця приватного інтересу та подолання цього явища. Тобто виникає ілюзія нормальних професійних відносин у публічній службі, тривалість якої залежить від характеристик публічних службовців, а потім з часом уже існує порушення спілкування, які мають такі характеристики:

- прагматичні – усвідомлення різниці інтересів і віра в опозиційність партнера, охолодження відносин, відчуття загрози, перешкоди своїм цілям;
- комунікативні – ізоляція, замовчування, наклеп;
- легітимні – звинувачення у несправедливості, підступності, злонамірах.

Цю передконфліктну ситуацію на публічній службі можна поділити на три фази розвитку, для яких характерні такі особливості у взаємовідносинах сторін:

- виникнення суперечностей між публічними службовцями з приводу певного об'єкта; зростання недовіри і напруженості; висування односпрямованих або взаємних претензій; зменшення контактів і нагромадження образ;
- прагнення довести публічним службовцем правомірність своїх домагань і звинувачення супротивника в небажанні вирішувати спірні питання «справедливими» методами; «замикання» на власних стереотипах; поява упередженості й неприязні в емоційній сфері;
- руйнування нормальної взаємодії між публічними службовцями; перехід від взаємних звинувачень до погроз; зростання агресивності; настанова на боротьбу з опонентом.

Потенційний конфлікт переходить у реальний. Реальний конфлікт інтересів – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття

рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень. Реальний конфлікт інтересів заслуговує на більшу уваги. Саме цей вид загострює ефективну роботу всієї публічної служби, врегулювання його в окремих випадках уже потребує залучення зовнішнього контролю та в ході позбавлення від реального конфлікту інтересів особи можуть бути притягнуті до відповідальності. Так, у 2016 р. начальник відділу освіти уклав договори про надання послуг зі своїм пасинком, фактично вчинив розпорядчі дії. Тобто цей публічний службовець, представляючи інтереси району в галузі освіти у відносинах з юридичними та фізичними особами, працюючи на вказаній посаді, не повідомив голову районної державної адміністрації про наявний реальний конфлікт інтересів та був притягнутий до адміністративної відповідальності [15].

Гострота конфлікту найбільшою мірою залежить від соціально-психологічних характеристик публічних службовців, а також від ситуації, що вимагає негайних дій з боку керівництва. Причини виникнення конфліктів інтересів на публічній службі серед груп можна виділити такі:

- обмеженість ресурсів, що розподіляються між різними групами. Кожна група прагне одержати більшу кількість ресурсів (фінанси, матеріальні ресурси, інформація, час);

- взаємозалежність завдань окремих груп публічної служби. Оскільки публічна служба є складною системою, яка складається із взаємозалежних елементів, за неадекватної роботи одного підрозділу або публічного службовця взаємозалежність завдань може стати причиною конфлікту;

- розходження цілей. Цілі окремих органів влади можуть суперечити одна одній, а й іноді – загальній меті державної політики;

- різні уявлення про цінності, які можуть виникати між групами, особистостями, а також між керівником і підлеглими на публічній службі;

- різний характер публічної поведінки, рівень освіти та життєвий досвід. Ці розходження зменшують ступінь взаєморозуміння і співробітництва між представниками органів влади;

- незадовільні комунікації серед публічних службовців. Неефективна передача інформації може бути як причиною, так і наслідком конфлікту.

– «тиск» авторитету або лідера на публічного службовця. Він найчастіше зачіпає почуття власної гідності людини, ініціює комплекс неповноцінності і веде до появи конфлікту інтересів.

За причинами виникнення, як зазначає О. В. Винославська, конфлікти можна класифікувати у такий спосіб: конфлікти ролей; конфлікти бажань; конфлікти норм поведінки [14].

Динаміка розвитку реального конфлікту інтересів на публічній службі складається з кількох стадій: виникнення об'єктивної конфліктної ситуації; усвідомлення її; здійснення конфліктної поведінки; вирішення конфлікту. Саме ці стадії формують певні методики врегулювання ситуацій. Так, згідно зі ст. 29 Закону України «Про запобігання корупції» передбачені заходи зовнішнього та самостійного врегулювання конфлікту інтересів:

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- обмеження доступу особи до певної інформації;
- перегляду обсягу службових повноважень особи;
- переведення особи на іншу посаду;
- звільнення особи.

Уникнути потенційного чи реального конфлікту інтересів можна в колективах, де існує організована сукупність ідей, тобто система цінностей, яка об'єднує спільноту, спрямовує діяльність у потрібне для розвитку держави русло. Це необхідний чинник формування професійних відносин у системі публічної служби, де діяльність кожного публічного службовця відіграє важливу роль у діяльності загалом та потребує великої самовіддачі. І саме для роботи на публічній службі треба ретельно підбирати кадри за призначенням, за освітою згідно із займаною посадою, за віком та за морально-психологічними рисами, тому що цей вид діяльності завжди буде під пильним оком суспільства, довірою якого знехтувати не можна.

Для існування єдності публічної служби потрібні не тільки керівники, які б очікували від публічних службовців тільки виконання тих чи інших наказів, а й люди зі спільними інтересами. Так, на нашу думку, треба формувати невеликі професійні

групи, які б склалися лише з людей, здатних до адекватних стосунків з іншими, до взаємодії, які б займалися окремим видом діяльності з однією метою. Для формування таких груп треба приділяти увагу не тільки офіційному боку спільної діяльності, а й неформальному боку стосунків між публічними службовцями. Саме з цього боку можна виявити явного лідера, який би зміг очолити окрему групу, тобто об'єднати функції лідера та керівника. Учений Т. В. Новаченко зазначає, що «лідерство визначається як здатність керувати й заохочувати членів тих чи інших соціальних груп діяти для досягнення цілей. Ефективні лідери посилюють мотивацію та задоволення, допомагаючи підлеглим бачити цілі й шляхи їх досягнення, ефективно рухатися цими шляхами» [10]. Це певна формула для існування ідеальної публічної служби.

Цей момент стає одним зі шляхів запобігання виникнення конфлікту інтересів на публічній службі, коли групу очолює не тільки формальний, а й неформальний лідер, який «веде за собою». Для існування такого виду управління потрібні певні умови, лідер-керівник повинен чітко розуміти інтереси групи.

Для подальшого вирішення конфліктних ситуацій на публічній службі треба здійснювати єдність цінностей для всього колективу, тобто спрямовувати професійну діяльність публічної служби та гальмувати приватні інтереси, які не стосуються професійної діяльності. Спрямованість діяльності не може існувати поза увагою публічного службовця, процес гальмування передбачає відвертання від приватних інтересів, поглибленість у професійну діяльність. Саме цей процес потребує розроблення певних нормативних правил щодо організації професійної діяльності, проведення роботи з кожним публічним службовцем щодо наявності у нього певних компетенцій, які передбачають відповідний рівень освіти публічного службовця, подальшого підвищення кваліфікації, проведення психологічної роботи серед публічних службовців.

Висновки. Отже конфлікт інтересів (потенційний та реальний) – це не тільки наявність приватного інтересу чи суперечність між приватними інтересами, він має соціальний характер, який підтверджується незадовільними матеріальними ресурсами та моральними якостями, незадовільним місцем у соціумі, відсутністю зацікавленості в роботі. Ліквідація таких причин може стати шляхом існування ідеальних

професійних відносин і саме як наслідок більш ефективної та результативної роботи публічної служби, яка буде спрямована на розвиток суспільства та держави в цілому.

Аналізуючи різновиди та причини виникнення конфліктних ситуацій, можна сказати, що в усіх сферах людської діяльності наявне явище конфлікту, а в публічній службі, де існує ще й матеріальна спокуса, це є постійним компонентом, позбавлення якого може поліпшити роботу всієї публічної служби та сприяти ефективності прийняття управлінських рішень.

При потенційному, а також реальному конфлікті інтересів важливу роль відіграє час, тобто ці види конфлікту треба виявляти ще на ранніх стадіях, усвідомлювати та не допускати заглиблення публічним службовцем у свої приватні інтереси.

У кожному конфлікті – потенційному чи реальному – існують як руйнівні, так і творчі моменти. Конфлікт здатен зруйнувати групову єдність, але існують позитивні сторони, які передбачають посилення групової взаємодії. Конфлікт може виявитися єдиним виходом із напруженої ситуації.

Отже, проблему конфлікту інтересів на публічній службі треба досліджувати й надалі, виявляти шляхи запобігання та існування конфлікту інтересів, розробляти заходи щодо вирішення конфліктних ситуацій, удосконалювати нормативно-правові акти щодо врегулювання конфлікту інтересів.

Список використаних джерел

1. **Арпентьева М. Р.** Конфликт интересов и мотивация эволюционной деятельности / М. Р. Арпентьева // Доказательная медицина: от теории к практике : сб. материалов 2-ой междунар. конф. (24 – 26 сент. 2015 г.). – С. 36 – 37. – Режим доступа : http://www.ebm.am/Portals/0/Docs/EBM_2015_proceedings.pdf.

2. **Василевська Т. Е.** Особистісні виміри професійної етики державного службовця : автореферат дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.03 / Василевська Тетяна Едуардівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2010. – 36 с.

3. **Дергачев С. В.** О некоторых правовых аспектах урегулирования конфликта интересов в образовательной сфере / Дергачев Сергей Валентинович // Марийский юрид. вестн. – 2015. – № 4(15). – С. 116 – 118.

4. **Дзьобань О. П.** Інформаційна безпека: нові виміри загроз, пов'язаних з інформаційно-комунікаційною сферою / Дзьобань О. П., Соснін О. В. // Гуманіт. вісн. ЗДІА. – 2015. – № 60. – С. 24 – 34.

5. **Іншин М. І.** Трудові конфлікти та трудові спори у системі соціальних конфліктів / М. І. Іншин. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/FP/2006-2/06imisk.pdf.

6. **Линник А. В.** Роль прокуратури у забезпеченні державної антикорупційної політики в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Линник Алла Володимирівна. – Харків, 2014. – Режим доступу : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6917/1/Linnik_2014.pdf.

7. **Липовська Н. А.** Формування управлінської культури керівників територіальних органів Державної фіскальної служби України (на прикладі митниць) / Н. А. Липовська, І. М. Квеліашвілі // Аспекти публічного управління. – Т. 3, № 11 – 12 (2015). – С. 61 – 69.

8. **Лопушинський І. П.** Конфлікт інтересів на державній службі: проблеми законодавчого врегулювання в Україні / Лопушинський І. П. – Режим доступу : https://www.br.com.ua/referats/Dergh_reguluvanya/66731.htm.

9. **Мельник М. І.** Інституційне забезпечення безпеки бізнес-середовища України в умовах європейської інтеграції / Мельник М. І. // Економіка. Управління. Інновації : електрон. наук. фах. вид. – 2014. – № 1(11). – Режим доступу : http://ird.gov.ua/vid_3/eui_2014_1_69_Melnyk.pdf.

10. **Новаченко Т. В.** Сучасна сутність керівника-лідера в контексті його авторитету / Т. В. Новаченко. – Режим доступу : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/12365/%D2>.

11. **Петрушко Е. Н.** Основные методологические направления совершенствования технологии разрешения конфликта интересов при прохождении государственной службы в таможенных органах Российской Федерации / Петрушко Елена Николаевна, Турьянский Александр Александрович // APRIORI : электрон. науч. журн. Сер. : гуманит. науки – 2015 – № 1. – Режим доступа : <http://apriori-journal.ru/journal-gumanitarnie-nauki/id/459>.

12. **Підхомний О. М.** Класифікація чинників фінансової безпеки України: теоретичний і практичний аспекти / О. М. Підхомний // Бізнес Інформ. – 2015. – № 1. – С. 284 – 290.

13. **Про запобігання** корупції : Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 1700-18. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.

14. **Психологія** : навч. посіб. / О. В. Винославська [та ін.]. – Режим доступу : bk.net.ua/Book/psychology/vinoslavska_psihologiya/part5/5301.htm.

15. **Справи** про адмінправопорушення; порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. – Режим доступу : <http://reestr.court.gov.ua/Review/63285168>.

16. **Токар-Остапенко О. В.** Урегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні : аналіт. доп. / О. В.Токар-Остапенко. – Київ : НІСД, 2013. – 48 с.

List of references

1. **Arpenteva M. R.** Konflikt interesov i motivatsiya edologicheskoy deyatelnosti / M. R. Arpenteva // Dokazatel'naya meditsina: ot teorii k praktike : sb. materialov 2-oy mezhdunar. konf. (24 – 26 sent. 2015 g.). – S. 36 – 37. – Rezhim dostupa : http://www.ebm.am/Portals/0/Docs/EBM_2015_proceedings.pdf.

2. **Vasylevska T. E.** Osobystisni vymiry profesiinoi etyky derzhavnoho sluzhbovtisia : avtoreferat dys. ... d-ra nauk z derzh. upr. : 25.00.03 / Vasylevska Tetiana Eduardivna ; Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. – Kyiv, 2010. – 36 s.

3. **Dergachev S. V.** O nekotoryih pravovyih aspektah uregulirovaniya konflikta interesov v obrazovatelnoy sfere / Dergachev Sergey Valentinovich // Mariyskiy yurid. vestn. – 2015. – № 4(15). – S. 116 – 118.

4. **Dzoban O. P.** Informatsiina bezpeka: novi vymiry zahroz, poviazanykh z informatsiino-komunikatsiinoiu sferoiu / Dzoban O. P., Sosnin O. V. // Humanit. visn. ZDIA. – 2015. – № 60. – S. 24 – 34.

5. **Inshyn M. I.** Trudovi konflikty ta trudovi spory u systemi sotsialnykh konfliktiv / M. I. Inshyn. – Rezhym dostupu : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/FP/2006-2/06imisk.pdf.

6. **Lynnyk A. V.** Rol prokuratury u zabezpechenni derzhavnoi antykoruptsiinoi polityky v Ukraini : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.10 / Lynnyk Alla Volodymyrivna. – Kharkiv, 2014. – Rezhym dostupu : http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/6917/1/Linnik_2014.pdf.
7. **Lypovska N. A.** Formuvannya upravlinskoï kultury kerivnykiv terytorialnykh orhaniv Derzhavnoi fiskalnoi sluzhby Ukrainy (na prykladi mytnyts) / N. A. Lypovska, I. M. Kveliashvili // *Aspekty publichnogo upravlinnia*. – T. 3, № 11 – 12 (2015). – S. 61 – 69.
8. **Lopushynskiy I. P.** Konflikt interesiv na derzhavnii sluzhbi: problemy zakonodavchoho vrehuliuvannya v Ukraini / Lopushynskiy I. P. – Rezhym dostupu : https://www.br.com.ua/referats/Dergh_reguluvanya/66731.htm.
9. **Melnyk M. I.** Instytutsiine zabezpechennia bezpeky biznes-seredovyscha Ukrainy v umovakh yevropeiskoi intehratsii / Melnyk M. I. // *Ekonomika. Upravlinnia. Innovatsii* : elektron. nauk. fakh. vyd. – 2014. – № 1(11). – Rezhym dostupu : http://ird.gov.ua/vid_3/eui_2014_1_69_Melnyk.pdf.
10. **Novachenko T. V.** Suchasna sutnist kerivnyka-lidera v konteksti yoho avtorytetu / T. V. Novachenko. – Rezhym dostupu : <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/12365/%D2>.
11. **Petrushko E. N.** Osnovnyie metodologicheskie napravleniya sovershenstvovaniya tehnologii razresheniya konflikta interesov pri prohozhdenii gosudarstvennoy sluzhby v tamozhennyih organah Rossiyskoy Federatsii / Petrushko Elena Nikolaevna, Turyanskiy Aleksandr Aleksandrovich // *APRIORI* : elektron. nauch. zhurn. Ser. : gumanit. nauki – 2015 – № 1. – Rezhim dostupa : <http://apriori-journal.ru/journal-gumanitarnie-nauki/id/459>.
12. **Pidkhomnyi O. M.** Klasyfikatsiia chynnykiv finansovoi bezpeky Ukrainy: teoretychnyi i praktychnyi aspekty / O. M. Pidkhomnyi // *Biznes Inform.* – 2015. – № 1. – S. 284 – 290.
13. **Pro zapobihannia koruptsii** : Zakon Ukrainy vid 14 zhovt. 2014 r. № 1700-18. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
14. **Psykhologhiia** : navch. posib. / O. V. Vynoslavka [ta in.]. – Rezhym dostupu : bk.net.ua/Book/psychology/vinoslavka_psihologiya/part5/5301.htm.

15. **Spravy** pro adminpravoporushennia; porushennia vymoh shchodo zapobihannia ta vrehuliuvannia konfliktu interesiv. – Rezhym dostupu : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63285168>.

16. **Tokar-Ostapenko O. V.** Urehuliuvannia konfliktu interesiv na derzhavni sluzhbi: mozhlivosti zastosuvannia yevropeiskoho dosvidu v Ukraini : analit. dop. / O. V.Tokar-Ostapenko. – Kyiv : NISD, 2013. – 48 s.

Надійшла до редколегії 11.04.17