

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 159.964.21:327.56-057.34

ЗАСОБИ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Борко Т.М.

ВП «Миколаївська філія
Київського національного університету культури і мистецтв»

Радутна І.А.

Київський університет культури

У статті мова йдеться про існуючі перешкоди щодо засобів врегулювання конфлікту інтересів державних службовців та шляхи подолання в існуючих умовах. Також досліджено етичні аспекти конфлікту інтересів на службі державних службовців. Ймовірність виникнення конфлікту інтересів у різних сферах. Конфлікти інтересів постають і як професійно-етична проблема виконавчої влади. Створення належних умов діяльності публічних адміністраторів є одним із факторів запобігання конфлікту інтересів.

Ключові слова: державний службовець, конфлікт інтересів, корупція, політика управління, професійно-етичне навчання.

Постановка проблеми. Сучасний державний службовець – це людина, що виконує свої професійні обов'язки в ринкових умовах, зважаючи на соціально-економічні та духовні зміни в суспільстві. Тому важливо, щоб він не лише розумів закономірності соціально-економічних процесів, міг працювати з інформацією, планувати та прогнозувати наслідки діяльності свого підрозділу, а й умів працювати з людьми.

Будь-яка людина, яка прагне стати професіоналом високого класу, повинна дбати не лише про свою компетентність у вибраній діяльності, а й про свій діловий та персональний імідж. Одне із перших правил, яке визначає етикет поведінки, полягає в тому, що треба вчиняти не тому, що так прийнято, а тому, що це доцільно, зручно чи просто є виявленням уваги і поваги стосовно інших та самого себе.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням етики державних службовців займалися такі вчені як: І.П. Греков, Л.М. Сергеева, В.Б. Авер'янов, А.В. Півень, Н.Г. Протасова, М.І. Рудакевич, Т.Е. Василювська, В.О. Саламатов, М.І. Пірен та ін., які досліджували існуючі перешкоди на шляху формування етики державного службовця, як необхідну передумову якісного управління та надання адміністративних послуг.

Як слушно зазначає А.В. Півень, етика державного управління – це нормативна основа державно-владної діяльності, що стосується таких основних проблем управління: справедливий соціальний устрій суспільства і держави, взаємні права та обов'язки керівників і громадян, фундаментальні права людини і громадянина, розумне співвідношення свободи, рівності й справедливості. В свою чергу, функціонування сучасного державного апарату неможливо уявити без раціонально розроблених, твердо встановлених і обов'язкових формальних правил, без суворої професіоналізації механізмів управління.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Практика свідчить, що результативність роботи будь-якої соціальної ор-

ганізації на 80 відсотків залежить від бажання людей працювати, їх взаємин у ході ділових контактів, уміння спілкуватися, а отже будь-які конфлікти інтересів державослужбовців є однією із найбільш гострих проблем, невирішеність якої:

- утруднює результативну діяльність;
- підриває авторитет влади в очах громадян;
- унеможливує реалізацію місії бюрократії.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження неточностей у законодавчих формулюваннях, а також аналіз існуючих перешкод щодо засобів врегулювання конфлікту інтересів державних службовців, доцільності їх поширення на приватну сферу життя, яка вказує на його визначальну роль в діяльності органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Ймовірність виникнення конфлікту інтересів існує в економічній, політичній, кадровій сфері.

В процесі функціонування виконавчої влади виникають найрізноманітніші «конфлікти інтересів» – між приватними та суспільно-правовими інтересами, обов'язками, службовими повноваженнями, особистими та груповими, груповими та державними, відомчими, міжособистими інтересами тощо. На теренах державно-управлінських розвідок вживаючи термін «конфлікт інтересів» мають на увазі саме перший вид конфлікту – між приватними інтересами та суспільно-правовими інтересами, обов'язками, службовими повноваженнями.

В 2003 р. Генеральна Асамблея ООН прийняла Конвенцію ООН проти корупції, де вимоги щодо попередження конфлікту інтересів встановлюються не лише до державних управлінців, а й до держав. Згідно з Конвенцією кожна держава, що входить до складу ООН, має прагнути відповідно до принципів свого внутрішнього законодавства створювати, підтримувати та укріплювати такі системи, які сприяють прозорості та попереджають виникнення колізії інтересів.

Конфлікт інтересів – це суперечність між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути

на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень (Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції») [1]. Існують фактичні, потенційні та уявні конфлікти інтересів.

В «Настанові ОБСЄ з вирішення конфлікту інтересів на державній службі» конфлікт інтересів визначається як конфлікт між суспільно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи (посадової особи місцевого самоврядування), при якому її приватні інтереси (що впливають з положення посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею офіційних обов'язків або функцій. При такому визначенні термін «конфлікт інтересів» має таке ж значення, як і термін «фактичний конфлікт інтересів».

Потенційний конфлікт інтересів виникає в тих випадках, коли державна посадова особа, посадова особа місцевого самоврядування має такі приватні інтереси, які можуть призвести до конфлікту інтересів, якщо цій посадовій особі належить виконувати відповідні (тобто конфліктуєчі з приватними інтересами) офіційні обов'язки в майбутньому.

При цьому наявність особистої зацікавленості, яка впливає або може вплинути на об'єктивне виконання цивільним службовцям посадових обов'язків, може виникнути при:

- участі в судах з особистих суперечках або у суперечках підвідомчих державних установ;
- участі у складі конкурсної комісії з прийому на державну цивільну службу в разі, якщо конкурсант є родичем державного цивільного службовця;
- перевірки та контролю діяльності підвідомчих організацій, в яких працював / планує працювати державний цивільний службовець або працюють його родичі;
- наданні особистої переваги організаціям, в яких працюють родичі, при розподілі грантів або виділення грошових коштів;
- участі у роботі комісій з надання матеріальних цінностей (земельних ділянок, ділянок лісових угідь, фінансових коштів) для самого державного цивільного службовця або для фізичних осіб, які є родичами державного цивільного службовця, або юридичних осіб, засновниками або учасниками яких є родичі державного цивільного службовця;
- взаємодії з комерційними організаціями, співробітниками або учасниками яких є родичі державного цивільного службовця.

Уявний конфлікт інтересів існує тоді, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи, посадової особи місцевого самоврядування здатні неправомірним чином вплинути на виконання нею функціональних обов'язків, але в реальності цього не відбувається.

При цьому регламентується і діяльність, що може викликати видимість конфлікту інтересів – навіть існування підозри, що у службовця він є невирішеним, може спровокувати сумніви у чесності працівника й підриватиме довіру загалу до організації.

Розпорядження владою та участь в управлінні створюють в сфері державної влади та в міс-

цевому самоврядуванні умови, які потенційно утримують в собі конфлікт інтересів.

На теренах пострадянських країн причинами, що розширили корупційні можливості та ореол виникнення конфліктів інтересів, створили спокуси для певних чиновників:

- широкий перерозподіл власності держави на пострадянському просторі;
- недостатня розробленість законодавства;
- політична боротьба.

Протягом ХХ ст. робилося чимало спроб обмежити владу бюрократії, жорстко регламентувати дії службовців на основі раціональних правил [4, с. 248-270]. Однак корупційні скандали та зниження довіри громадськості до чиновництва утвердило дослідників і практиків у думці про невикорінність конфлікту інтересів і неможливість його регулювання лише правовими засобами. Нині вже стало аксіомою твердження про те, що в державному управлінні й місцевому самоврядуванні неможливо позбутися конфлікту інтересів. Пріоритетність суспільних інтересів не може анулювати приватні інтереси персоналу органів державної влади та місцевого самоврядування. У кожного службовця є свої особисті інтереси, що іноді можуть суперечити рішенням або діям, які від нього вимагає професія. Тому немає сенсу закликати до заборони конфлікту інтересів. Так, експерти Організації Економічного Співробітництва та Розвитку вказують на те, що жорсткий підхід до регулювання приватних інтересів може порушувати права державних службовців, бути непродуктивним чи недейовим, позбавляти державну службу привабливості для потенційних працівників.

Історично перші спроби вирішення конфлікту інтересів пов'язані із його регулюванням за допомогою кримінального законодавства [1, с. 143-195]. Лише з 60-х рр. ХХ ст. в США розпочинає діяти адміністративний кодекс поведінки чиновництва, порушення якого тягне за собою адміністративні санкції (догану, тимчасове відсторонення від роботи, звільнення).

Конфлікти інтересів постають і як професійно-етична проблема: вони утримують в собі небезпеку порушення цінностей справедливості та неупередженості, можуть створювати враження, що управлінські рішення та дії здійснюються не заради суспільного блага, а в інтересах приватних осіб [2, с. 81].

Видається, що повинна бути запропонована система досить гнучких і диференційованих процедур, спрямованих на врегулювання конфлікту інтересів:

- виявлення (потенційного) конфлікту інтересів;
- попередження виникнення конфлікту інтересів;
- запобігання негативних наслідків конфлікту інтересів.

Повинна бути створена система позитивних і негативних стимулів, яка б заохочувала належне виконання службовцем своїх обов'язків і робила б не вигідною неналежну поведінку.

Сучасна політика управління конфліктами повинна бути спрямована на:

- пошук балансу за рахунок виявлення ризиків для добропорядності державних органів та їхніх відповідальних працівників;

Основні засоби врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

Врегулювання конфлікту інтересів		
Виявлення	Попередження	Запобігання
аналіз інформації, наданої службовцем про себе відповідно до вимог законодавства	заборона займатися певними видами діяльності або здійснювати певні дії	відсторонення службовця від виконання обов'язків (функцій), в ході виконання яких виникає конфлікт інтересів
особисті заяви службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог, встановлених законодавством	дозвільний порядок заняття певними видами діяльності або здійснення певних дій	посилення контролю за виконанням службовцем обов'язків, в ході виконання яких виникає конфлікт інтересів
заяви (включаючи анонімні) третіх осіб, у тому числі тих, хто вважає себе постраждалими від	обов'язкове повідомлення про зайняття певними видами діяльності	колегіальне прийняття рішень з питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів

- заборону неприйнятних форм конфліктів;
- адекватне управління конфліктними ситуаціями;
- підвищення поінформованості державних органів та окремих чиновників про такі конфлікти;
- забезпечення ефективних процедур для їхньої ідентифікації, розкриття, дозволу;
- поширення інформації про ефективні методи керування конфліктами.

Свої стратегії управління конфліктами інтересів розробляють окремі країни, регіони, відомства [5]. Таким чином, незалежна Комісія з боротьби з корупцією Нового Південного Уельсу (Австралія) в своєму Керівництві з управління конфліктами інтересів вважає, що мають бути:

- визначені ситуації, що містять потенційні конфлікти;
- виявлено, що співробітники заявляють про конфлікти;
- знайдено шляхи вирішення або мінімізації їхньої потенційної дії.

Комісія рекомендує організаціям:

- визначити області потенційних конфліктів інтересів, як частини оцінки ризику корупції;
- розробити чіткий кодекс поведінки та стежити за його дотриманням усіма службовцями;
- розробити політику та процедури для виявлення і розгляду конфліктів інтересів;
- упевнитися, що весь штат і виборні посадові особи знайомі з питаннями конфлікту інтересів та знають про свої обов'язки;
- чітко визначити, хто відповідальний за прийняття заяв про конфлікт інтересів і здійснювати повне документування будь-якої заяви;
- визначити коло заходів для вирішення дійсного або потенційного конфлікту інтересів.

В публічному адмініструванні зазвичай створюється низка інституціональних, в тому числі професійно-етичних, засобів протидії конфлікту інтересів. До них відносять законодавче його врегулювання, існування етичних кодексів, чіткі механізми врахування професійно-етичного компонента при підборі та просуванні кадрів, забезпечення функціонування службових викриттів, умови для дії суспільного контролю тощо.

Систематичне проведення заходів професійної соціалізації індивіда, професійно-етичне навчання, демонстрація кращих прикладів професійного поведіння можуть активізувати моральні чинники управління конфліктами інтересів [3, с. 409-462].

Існує позиція згідно з якою, налагодити ефективне управління конфліктами інтересів на державній службі можливо за допомогою створення спеціального органу, який би мав широкі

кі повноваження, здійснював просвітницьку та контролюючу функції, взаємодіяв з громадськістю в питаннях виявлення та регулювання цих конфліктів.

Виявлення моральних аспектів конфліктів інтересів дає підстави вести мову про залучення моральних, професійно-етичних їх регуляторів, які впливають на вирішення конфліктів через «управління» ними. При цьому документи, які регулюють конфлікти інтересів, залишаються тісно пов'язаними із кримінальним та іншими видами законодавства, й дозволяють в залежності від важкості проступку застосовувати як моральні, так і правові засоби його регулювання.

Зазвичай правила поведінки державного службовця при виникненні конфлікту інтересів прописуються в етичних кодексах. Але неможливість існування інструкцій щодо вирішення всіх вірогідних конфліктних ситуацій спонукає до того, щоб в службовій діяльності в більшій мірі керуватися професійно-етичними принципами, що відіграють в державно-управлінській діяльності орієнтуючу та мотивуючу роль. З метою сприяння укріпленню добропорядності при виконанні службових обов'язків в «Настанові Організації Економічного Співробітництва та Розвитку щодо вирішення конфлікту інтересів на державній службі», наприклад, виділяються такі ключові принципи як:

- служіння суспільним інтересам;
- забезпечення прозорості та контролю;
- підвищення індивідуальної відповідальності та особистий приклад;
- формування нетерпимої до конфлікту інтересів організаційної культури.

Конфлікт інтересів у державного службовця може провокувати конфлікти між ним та:

- організацією, яка повинна результативно виконувати свої соціальні функції;
- суспільством;
- професійною групою, працівниками організації.

Виявлення різних зрізів конфлікту інтересів дозволяє віднаходити різні шляхи та етичні чинники його вирішення та задіяти кожного із суб'єктів конфлікту (індивідуальних чи колективних) для його попередження.

Конфлікт інтересів може мати міжособистий ракурс виміру і розглядатися як конфлікт між працівником, який зловживає або може зловжити службовим становищем, і працівником, для якого подібні дії або бездіяльність колеги є неприйнятними. В цій ситуації як засіб виявлення конфлікту інтересів можуть використовуватися службові викриття.

Найбільш складно вирішувати конфлікти інтересів тоді, коли вони мають характер внутрішньо-особистісних конфліктів. Конфлікт інтересів тут набуває справді морального забарвлення. В цій ситуації службовець стоїть перед моральним вибором і лише сам є актором конфліктної «взаємодії». Іноді індивід вимушений робити вибір між декількома обов'язками. Для державного службовця власна матеріальна забезпеченість, добробут його сім'ї, дружні почуття тощо – можуть бути серйозними мотиваціями для порушення професійно-етичних настанов. При існуванні суперечностей між рівнозначними для суб'єкта цінностями моральний конфлікт протікає досить гостро для особистості. В таких обставинах керуючим началом виступає ієрархія моральних цінностей людини. Безумовно, і суспільна мораль, і професійна етика встановлюють обмеження егоїстичним налаштуванням людини. Однак те, наскільки ці обмеження засвоюються індивідом, й службовець внутрішньо погоджуватиметься із суспільними та професійно-етичними вимогами, залежить від особистісних принципів і чеснот працівника. Держава опосередковано спроможна впливати на достойний вихід з цієї ситуації. Активне проведення заходів професійної соціалізації, професійного навчання здатне через механізм переконання діяти на усвідомлення та засвоєння індивідом місії професії.

Висновки і пропозиції. Отже, виокремлення різних зрізів конфлікту інтересів дозволяє задіяти різні етичні сценарії управління ним. Загалом вплив на активізацію професійно-етичних і моральних регуляторів є до сих пір недостат-

ньо затребуваним в українських реаліях засобом вирішення конфлікту інтересів. Неурегульованість питання конфлікту інтересів свідчить про суттєві проблеми в етиці державного службовця: недостатнє культивування та підтримку чеснот бюрократії, слабку виразність почуття професійної честі та професійної гідності тощо.

Для запобігання та урегулювання конфлікту інтересів, крім впливу на активізацію моральних регуляторів поведінки, необхідно задіяти інституціональні засоби управління цим конфліктом, створити сприятливі умови для діяльності державних службовців.

Створення належних умов діяльності публічних адміністраторів є одним із факторів запобігання конфлікту інтересів. Достойна заробітна плата, соціальні пільги, стабільне положення, можливості для кар'єрного просування, високий соціальний статус є передумовами для ефективною та моральносно орієнтованою діяльністю.

Українській виконавчій владі необхідно втілювати в практику власну стратегію управління конфліктами інтересів. В професійно-етичній площині це вимагає чіткої фіксації принципів і норм поведінки державних службовців в етичному кодексі, навчання чиновників сценаріям належного поведінки в таких конфліктних ситуаціях, покладання відповідальності за здійснення професійно-етичних програм та управління конфліктами інтересів на певні структури, наявність радників (омбудсменів), які б розслідували скарги, надавали службовцям поради щодо попередження та виходу із конфліктів інтересів тощо.

Список літератури:

1. Закон України «Про засади запобігання та протидії корупції». № 198-VIII від 12.02.2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
2. Пірен М.І. Конфлікти в системі політико-управлінської діяльності. – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – С. 81-124, 143-195.
3. Професійна етика державних службовців («круглий стіл II») // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 409-462.
4. Сапрыкин Н.Т. Этика и этикет государственных и муниципальных служащих [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.education.recom.ru/1_2001/index_1_2001.html.
5. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – С. 248-270.

Борко Т.Н.

ОП «Николаевский филиал
Киевского национального университета культуры и искусств»

Радутная И.А.

Киевский университет культуры

СРЕДСТВА УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Аннотация

В статье речь идет о существующих препятствия относительно средств урегулирования конфликта интересов государственных служащих и пути преодоления в существующих условиях. Также исследовано этические аспекты конфликта интересов на службе государственных служащих. Вероятность возникновения конфликта интересов в различных сферах. Конфликты интересов возникают и как профессионально-этическая проблема исполнительной власти. Создание условий деятельности публичных администраторов является одним из факторов предотвращения конфликта интересов.

Ключевые слова: государственный служащий, конфликт интересов, коррупция, политика управления, профессионально-этическое учение.

Borko T.M.

Separated Subdivision "Mykolaiv Branch
of Kyiv National University of Culture and Arts"

Radootna I.A.

Kiev National University of Culture

MEANS OF SETTLING CONFLICTS OF INTEREST FOR PUBLIC SERVANTS

Summary

The article is about existing obstacles in terms of means of settling conflicts of interest for public servants. I examined ways of overcoming obstacles in current circumstances as well as the ethical aspects of these conflicts of interest. The probability of occurrence of conflicts of interest in other various fields was also observed. Conflicts of interest often arise as an ethical issue of executive power in professional situations. An important component of preventing any conflict of interest is providing appropriate conditions for activities of the public administrator.

Keywords: public servant, the conflict of interests, corruption, management policy, professionally ethical teaching.