
МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351(045)

Л. І. Ієвлева

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

ДО ІСТОРІОГРАФІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Стаття присвячена дослідженню феномена конфлікту інтересів, властивого органам публічної влади. Проаналізовано конфлікт інтересів як різновид соціально-політичного конфлікту. З'ясовано соціально-політичний аспект розуміння конфлікту інтересів. Зроблено акцент на поширенні та ризику конфлікту інтересів у громадсько-політичній та публічно-правовій сферах. Конкретизовано заінтересованих учасників конфлікту інтересів у визначеному просторі.

Ключові слова: конфлікт інтересів, політичний конфлікт, конфлікт цінностей, соціально-політичний аспект, публічна влада.

Постановка проблеми. Конфлікти є закономірним соціальним явищем, що виникають практично в усіх сферах суспільства та держави: соціально-політичній, соціально-економічній, культурно-духовній, правовій тощо. Досить поширеними і навіть трохи небезпечними для сьогодення стали різноманітні прояви конфліктів у громадсько-політичному та публічно-правовому просторі, і особливо ті конфлікти інтересів, які виникають і розвиваються в публічно-владних структурах держави.

Проблема конфлікту інтересів в органах публічної влади стала надзвичайно важливою для України. Вирішення питання конфлікту інтересів все більше обговорюється як в науці, так і на практиці: вченими, фахівцями, громадсько-політичними діячами, лідерами правозахисних організацій, журналістами, і навіть окремими представниками органів влади. У суспільства ж не мають бути сумніви щодо відкритої, законної, професійної та, врешті-решт, ефективної діяльності органів публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Упродовж останніх років проблематика конфлікту інтересів стала однією з актуальних предметних сфер дослідження одночасно в кількох науках. Так, соціологічним аспектам конфлікту інтересів присвячені окремі публікації Л. Бунецького, О. Довбні, М. Зайдель, політологічним і управлінським – Т. Бодун, І. Лопушинського, етичним – Т. Василевської, М. Рудакевича; правовим – Т. Кагановської, Д. Ковриженко, Д. Лук'янця, С. Рогульського й інших відомих науковців.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У вітчизняній науці щодо проблематики конфлікту інтересів у публічній сфері нині значно більше актуалізуються його правові й етично-моральні виміри, менш дослідженим залишається розгляд такого явища крізь призму соціально-політичного контексту публічного управління сучасних держав.

Мета статті – на основі опрацювання історіографії дослідження дефініції конфлікту інтересів з'ясувати та науково обґрунтувати соціально-політичний аспект розуміння конфлікту інтересів в органах публічної влади.

Виклад основного матеріалу. Конфлікт є багатозначним поняттям, що по-різному визначається в науковій літературі, залежно від напряму галузевої спеціальності. Наприклад, в Енциклопедії з державного управління конфлікт розглядається як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, оцінок, цінностей [5, с. 310].

Етимологічно «конфлікт» походить від латинського слова *conflictus*, що означає «зіткнення». Спочатку таке поняття увійшло в Енциклопедичний словник російської мови і розглядалося як зіткнення, суперечка, зокрема й розбіжність між урядами і народними представниками, а згодом у Короткому філософському словнику тлумачилося як гострі ворожі зіткнення, класові інтереси, суперечності [11, с. 14–16]. Нині ж у сучасному Етимологічному словнику української мови конфлікт визначається як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, серйозні розбіжності, гостра суперечка [6, с. 560].

Рушійною силою конфлікту, через що власне і виникають зіткнення та протиріччя, є інтерес. Термін «інтерес» походить від слів – *interes, interesent*, що перекладається як зацікавлена особа, той, хто керується власною вигодою [6, с. 311]. У політичних і управлінських науках інтерес вживається у двох значеннях: як мотиваційна основа суспільної, зокрема політичної діяльності людей щодо задоволення своїх індивідуальних і групових потреб, спонука до прояву активності; та як критерій оцінювання діяльності політиків і управлінців із позицій інтересів (як вигод, здобутків) суспільства, групи, мета публічної політики, демократичної держави [5, с. 247–248].

Отже, у такому контексті поєднання слів «конфлікт» і «інтерес» у словосполученні можна розглядати як «*конфлікт інтересів – зіткнення протилежних інтересів, поглядів, суперечностей зацікавлених осіб щодо власної вигоди, задоволення своїх індивідуальних і групових потреб у публічно-правовій і громадсько-політичній сфері*».

Нині ж конфлікт інтересів як окреме явище набуває безлічі аспектів прояву в усіх сферах суспільного і державного життя. Тому важливо підкреслити, щодо

сутності конфлікту інтересів, властивих саме органам публічної влади, існують різні підходи, зокрема: етично-моральний, соціально-політичний, публічно-правовий. Пропонуємо зосередити увагу на *соціально-політичному аспекті* розуміння *конфлікту інтересів* в органах публічної влади.

Водночас конфлікт, і особливо «конфлікт інтересів», як певне явище є багаторічним дискусійним питанням, яке опосередковано чи безпосередньо розглядалося в працях філософів, політологів і соціологів, правників упродовж усіх історичних епох. На підтвердження такої тези наведемо висловлювання С. Рогульського [15], який зауважив, що «починаючи від античної доби й до сьогоднішніх днів значною проблемою політики в Європі є проблема контролю за особами, які становлять власні інтереси вище за інтереси держави і суспільства загалом».

Тому вважаємо, що конфлікт інтересів є соціально-політичним явищем і так чи інакше був і залишається властивим різним сферам будь-яких держав і соціуму.

Так, ще Аристотель порушив проблему в контексті «влада закону чи влада людей», зазначивши, що справедливою може бути тільки та держава, де панує не верховенство волі окремих осіб, а закону; водночас надавши великого значення загальним інтересам у політичному житті суспільства, щоб за допомогою законів встановлювати такий порядок, за якого посадовим особам неможливо було б наживатися [20, с. 20].

Н. Макіавеллі, послідовник правила аморальної політики: «мета виправдовує засоби», свого часу наголосив, що заради досягнення політичних цілей правитель може використовувати будь-які засоби [13, с. 56–57], а також вважав конфлікт універсальним станом суспільства, причиною якого є корислива природа людини, прагнення різних груп до постійного та необмеженого збагачення [18, с. 6].

Свого часу і Ш.-Л. де Монтеск'є зазначив властиву кожній людині схильність до використання і зловживання владою в особистих цілях і власних інтересах, і вона йде таким напрямом, доки не досягне належної їй межі [12, с. 289].

За Т. Гоббсом держава «існує не від природи, а внаслідок суспільного договору, призначенням якого і є забезпечення інтересів самозбереження та можливість примусового подолання конфліктів; мета держави – припинення війни всіх проти всіх» [18, с. 7]. Так само і «війни всіх проти всіх» можуть спричинити ті самі конфлікти інтересів у суспільстві та державі.

Цінними для сучасності є настанови Ж.-Ж. Руссо, який попереджав про небезпечність приватних інтересів на публічні справи, зловживання законом, підкуп, оскільки тоді спотворюється сутність держави й унеможлиблюється будь-яке реформування [17]. Отже, усі вищезазначені ідейні переконання філософів, навіть незважаючи на тривале їх історичне минуле, і дотепер не втрачають своєї актуальності.

Соціолог М. Вебер наголошував на тому, що влада передбачає конфлікт і діє всупереч інтересам людей. Він вважав причиною конфліктів у політичному житті суспільства боротьбу між політичними партіями та бюрократичним апаратом, приділивши увагу конфлікту інтересів різних угруповань правлячого класу – статусних і престижних [19; 1, с. 67].

Політолог А. Бенлі, досліджуючи еліти та групи інтересів, наголошував на тому, що діяльність людей визначається їхніми інтересами; люди відстоюють власні інтереси в певних спільнотах, котрі перетворюють індивідуальні інтереси на групові, але завдання державної влади й управління полягає в тому, щоб урегулювати конфлікти груп і досягти рівноваги між групами, що кокурують [20, с. 41, 227].

Сучасні західні політологи вказують на те, що влада є однією із форм успішного контролю поряд із силою, впливом і авторитетом; вона не може бути лише атрибутом суб'єкту, оскільки є відносини між суб'єктом і об'єктом, що передбачає існування конфлікту інтересів, який існує в усіх владних відносинах [8, с. 50].

Як бачимо, більшість суспільно-політичних конфліктів: ті протиріччя, які виникали в державі та соціумі серед представників політичних і публічно-владних інституцій загалом, стали поштовхом до дослідження *впливових (особистих чи*

групових) інтересів та їх загрози і небезпеки у визначених сферах, що безпосередньо і породжують у сучасному розумінні соціально-політичні конфлікти, зокрема й конфлікт інтересів.

Політичним конфліктом є зіткнення протилежних сторін, зумовлене певними взаємовиключними політичними інтересами, поглядами і цілями, у процесі здобуття, перерозподілу та використання політичної влади, здобуття ключових позицій у владних структурах і інститутах, завоювання права на вплив або доступ до ухвалення рішень із розподілу влади та власності в суспільстві [16].

У теорії політичних конфліктів одним із його основних різновидів виокремлено конфлікт інтересів. Він зумовлений зіткненням політичних і соціально-економічних цілей, які призводять до конфлікту між владною правлячою верхівкою та широкими верствами населення [14, с. 123–124].

У соціально-політичному аспекті необхідно відмежовувати конфлікт інтересів від подібного до нього, але іншого різновиду – конфлікту цінностей. Останній пов'язаний із протиборством різних ідеологічних концепцій, течій, політичних цінностей і орієнтацій [14, с. 123–124]. Проте боротьба за цінності та претензії на певний соціальний статус, владу і ресурси є розповсюдженим типом конфлікту інтересів у публічному управлінні [9, с. 22]. У конфлікті цінностей суперечності полягають у різних уявленнях про саму політичну систему, політичний курс і правила політичної гри, тоді як у конфлікті інтересів боротьба точиться у сфері розподілу й перерозподілу ресурсів влади, матеріальних благ, духовних цінностей [16].

На думку сучасних науковців, конфлікт інтересів у виробленні публічної політики передбачає конкретних учасників – зацікавлених сторін. Це групи інтересів, політичні партії, їх блоки, інтереси громадсько-політичних об'єднань, інші об'єднання громадян, які висловлюють свої соціальні інтереси безпосередньо чи опосередковано, беручи участь у формуванні програми публічної політики як на державному, так і на місцевому рівнях [18, с. 23].

Найбільш помітно поширеним конфлікт інтересів став у публічно-владних струк-

турах держави. Нехтування службовцями загальнонаціональними цілями державного розвитку заради власних інтересів спричинює суспільну анемію, де певні, навіть позитивно сформульовані, заходи державного управління можуть мати непередбачувані наслідки. Тому навіть конфлікти потреб та інтересів можуть призвести до конфлікту цінностей [9, с. 22]. Цінними для сьогодення є висловлювання англійських політологів Б. Кріка, Т. Кріка, які зазначали, що «політика – це конфлікт інтересів і цінностей, які вразили все суспільство» [10, с. 90].

Протягом ХХ ст. робилося чимало спроб обмежити владу бюрократії, жорстко регламентувати дії службовців на основі раціональних правил. Історично перші спроби вирішення конфлікту інтересів у публічному управлінні пов'язані з його врегулюванням за допомогою норм кримінального законодавства, а згодом і адміністративного [3, с. 60]. Наразі ж проблему правового врегулювання різнопланових конфліктів інтересів в органах публічної влади відображено на рівні норм міжнародного та національного законодавства сучасних демократичних країн.

З аналізу вищезазначеного випливає, що *конфлікт інтересів* необхідно розглядати як *найважливішу* складову частину *соціально-політичного і правового контексту публічного управління сучасних держав*.

Упродовж останніх років в Українській державі та суспільстві все більше актуалізується увага до соціально-політичних конфліктів, зокрема й конфліктів інтересів в органах публічної влади. Такі вітчизняні політологи, як Г. Жекало, О. Довбня зазначають, що Україна майже постійно супроводжувалася протиріччями, які призводили до революцій, політичної кризи, яка охопила центральну і регіональну еліту, різні верстви населення, поширилася на політичну, правову, економічну, культурно-духовну, інформаційну сфери життя країни [7], внаслідок цього відчутним є розрив між державними інтересами й інтересами населення, що і визначає конфлікт інтересів [4, с. 54].

На думку В. Козакова й О. Валевського [9, с. 22], «особливо жажливими ста-

ють наслідки конфлікту інтересів через протистояння різних структур державного управління, в яких численні конфлікти інтересів і цінностей суб'єктів політичного процесу руйнівню впливають на суспільне життя України. Внаслідок відсутності дієвих механізмів громадського контролю, *інформаційної відкритості та прозорості*, інших демократичних традицій, зазвичай, ухвалені рішення відображають інтереси лише окремих груп, нехтуючи інтересами суспільства. В умовах сучасного українського суспільства саме конфлікт інтересів є найбільш актуальною проблемою у справі якісної розробки й ефективної реалізації політики» [2, с. 34; 41].

Висновки і пропозиції. Отже, усе вищезазначене дає можливість дійти наведених далі висновків. Конфлікт інтересів є соціально-політичним явищем і так чи інакше був і залишається властивим різним сферам будь-яких держав і соціуму. Таке явище можна розглядати як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, суперечностей зацікавлених осіб щодо власної вигоди, задоволення своїх індивідуальних і групових потреб у публічно-правовій і громадсько-політичній сферах.

Як окреме явище конфлікт інтересів набуває різних аспектів прояву в органах публічної влади, зокрема: етично-морального, соціально-політичного, публічно-правового тощо.

Соціально-політичний аспект відображає сутнісний зміст конфлікту інтересів як зіткнення політичних і соціально-економічних цілей, які призводять до конфлікту між владною правлячою верхівкою і широкими верствами населення.

Зацікавленими учасниками конфлікту інтересів є суб'єкти публічної політики й органів влади: політичні лідери, партії, представники громадсько-політичних об'єднань, службовці та посадові особи, які беруть участь у виробленні публічної політики держави.

Помітно поширеними і небезпечними стали нинішні конфлікти інтересів у громадсько-політичній і публічно-правовій сферах, насамперед, в органах публічної влади.

Перспективами подальших досліджень можуть бути наукове обґрунтування та практичне вирішення комплексних соці-

ально-політичних, етично-моральних і організаційно-правових основ урегулювання конфлікту інтересів в органах державної влади та місцевого самоврядування.

Список використаної літератури:

1. Бебик В. Політологія для політика і громадянина : [монографія] / В. Бебик. – К. : Міжрегіональна Академія управління персоналом. – 2003. – 424 с.
2. Валецький О. Держава і реформи в Україні: аналіз державної політики в умовах трансформації суспільства : [монографія] / О. Валецький. – К. : Видавництво Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2007. – 217 с.
3. Василевська Т. Конфлікт інтересів як проблема етики державного службовця / Т. Василевська // Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України. – 2007. – № 3. – С. 58–66.
4. Довбня О. Конфлікт інтересів у сучасному українському суспільстві: взаємодія та технологія посередництва / О. Довбня // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – № 1031. Серія «Питання політології». – Випуск 22. – Харків, 2012. – С. 52–57.
5. Енциклопедія державного управління : у 8-и т. / за ред. Ю. Ковбасюк. – К. : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / за ред. В. Загорського, С. Телешун та ін. – К. : Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України, 2011. – 630 с.
6. Етимологічний словник української мови : в 7-и т. / за ред. О. Мельничука та ін. – К. : Наукова думка. – 1982; 1983; 1985; – Т. 2 : Д – Копці / укл. Н. Родзевич та ін. – 1985. – 572 с.
7. Жекало Г. Особливості політичних протиріч та конфліктів у сучасній Україні / Г. Жекало [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lgaki.com.ua/g-i-zhekalomivano-frankivsk-osoblivosti-politichnih-protirich-ta-konfliktiv-u-suchasniy-ukrayini>.
8. Зайдель М. Сучасні та постмодерністські концепції природи та еволюції влади / М. Зайдель // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – Х. : Видавництво Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2010. – № 912. – Вип. 17. – С. 49–55.
9. Козаков В. Аксіологія державного управління : [підручник] / В. Козаков. – К. : Національна академія державного управління при Президентіві України. – 2010. – 256 с.
10. Кривогуз І. О предмете политологии / І. Кривогуз [Электронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecsocman.hse.ru/data/964/582/1217/009Krivoguz.pdf>.
11. Ложкін Г., Пов'якель Н. Психологія конфлікту: теорія і сучасна практика : [навчальний посібник] / Г. Ложкін, Н. Пов'якель. – К. : Видавничий дім «Професіонал». – 2006. – 416 с.
12. Монтеск'є Ш.-Л. Избранные произведения / Ш.-Л. Монтеск'є. – М. – 1955. – 799 с.
13. Мухаев Р. Политология : [учеб.] / Р. Мухаев – М. : Проспект. – 2010. – 640 с.
14. Новейший политологический словарь / авт.-сост. Д. Погорельий, В. Фесенко, К. Филиппов. – Ростов-на-Дону : Феникс. – 2010. – 318 с.
15. Рогульський С. Адміністративно-правові заходи боротьби з корупцією в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. Рогульський ; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2005. – 187 с.
16. Росенко М. Політичні конфлікти в Україні / М. Росенко // Віче. – 2009. – № 16. – С. 23–26.
17. Руссо Ж.-Ж. Про суспільну угоду, або принципи політичного права / Ж.-Ж. Руссо ; пер. з фр. та ком. О. Хома. – К : Port-Royal. – 2001. – 349 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://izbornyk.org.ua/rousseau/rous.htm>.
18. Управління конфліктами у процесах публічної політики: взаємодія держави та громадянського суспільства : наук. розробка / авт. кол. : С. Телешун, І. Рейтерович, С. Ситник та ін. – К.: Національна академія державного управління при Президентіві України. – 2012. – 52 с.
19. Цокур Є. Політико-правові концепції політичної влади / Є. Цокур // Право України. – 2009. – № 11. – С. 132–138.
20. Шейко С., Кравченко П., Фомічова З. Політологія. Курс лекцій для студентів вищих навчальних закладів : [навчальний посібник]. – К. : Генеза, 2000. – 314 с.

Иевлева Л. И. К историографии исследования дефиниции конфликта интересов в органах публичной власти

Статья посвящена исследованию феномена конфликта интересов, свойственного органам публичной власти. Проанализирован конфликт интересов как разновидность социально-политического конфликта. Выявлен социально-политический аспект понимания конфликта интересов. Сделан акцент на рисках распространения конфликта интересов в общественно-политической и публично-правовой сферах. Конкретизированы заинтересованные участники конфликта интересов в определенном пространстве.

Ключевые слова: конфликт интересов, политический конфликт, конфликт ценностей, социально-политический аспект, публичная власть.

Ievlieva L. To the historiography of the study of the definition of a conflict of interest in public authorities

The article is devoted to the investigation of the conflict of interest phenomenon peculiar to public authorities. The conflict of interests is analyzed as a kind of socio-political conflict. The socio-political aspect of understanding the conflict of interests has been clarified. The emphasis was placed on the risks of spreading a conflict of interests in the socio-political and public-legal spheres. Interested parties are interested in a conflict of interest in a certain space.

Key words: conflict of interests, socio-political aspect, political conflicts, conflict of values, public authorities.