

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет магістерської та
аспірантської підготовки
Кафедра менеджменту
природоохоронної діяльності

Магістерська кваліфікаційна робота

на тему: Шляхи подолання конфліктів в системі
державного управління

Виконала студентка 2 курсу групи МБА- 61
спеціальності 074 Публічне управління та
адміністрування
Жерноклєєва Наталя Володимирівна

Керівник к.е.н., доц.
Смірнова Катерина Володимирівна

Консультант _____

Рецензент ОДАБА, д.е.н., проф.,
зав.кафедрою економіки підприємства
Окландер Тетяна Олегівна

Одеса 2018

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Факультет Магістерської та аспірантської підготовки
Кафедра менеджменту природоохоронної діяльності
Рівень вищої освіти магістр
Спеціальність 074 Публічне управління та адміністрування
(шифр і назва)

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри _____
В.Г. Ковальов
"09" березня 2018 року

З А В Д А Н Н Я
НА МАГІСТЕРСЬКУ КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

Жерноклеєвій Наталії Володимирівні

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи Шляхи подолання конфліктів в системі державного управління

керівник роботи Смірнова Катерина Володимирівна, к.е.н., доц.,
(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом закладу вищої освіти від "09" березня 2018 року № 47-С

2. Строк подання студентом роботи 01 червня 2018 р.

3. Вихідні дані до роботи матеріали наукових та періодичних видань, статті фахових збірників наукових робіт, розробки вітчизняних та зарубіжних вчених, матеріали сайтів мережі Інтернет з питань сутності конфліктів, їх класифікації, причин та наслідків, методів та способів подолання та врегулювання конфліктних ситуацій та конфлікту інтересів в системі державного управління, а також практичний досвід запобігання конфліктних ситуацій на прикладі Державної служби України з безпеки на транспорті.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити)

1. Теоретичні засади виникнення та розвитку конфліктів в сучасних умовах.

2. Конфлікт інтересів в системі державного управління.

3. Шляхи запобігання та подолання конфліктів в системі державного управління.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

1. Форми та рівні прояву конфлікту. 2. Функціональні та дисфункціональні функції конфліктів. 3. Класифікація конфліктів. 4. Типи соціально-психологічних виробничих конфліктів. 5. Основні причини конфліктів.

6. Фактори, що створюють фон для виникнення конфлікту. 7. Процес розвитку конфліктної ситуації. 8. Структура конфліктного простору в системі

державної служби. 9. Структура конфлікту інтересів. 10. Ситуації, які призводять до виникнення конфлікту інтересів. 11. Європейські заходи запобігання та попередження конфлікту інтересів. 12. Проблеми врегулювання конфліктів в системі державного управління. 13. Основні елементи формування політики управління конфліктами інтересів.

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв

7. Дата видачі завдання 09 березня 2018 року

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів роботи	Термін виконання етапів роботи	Оцінка виконання етапу	
			у %	за 4-х бальною шкалою
1.	Робота з літературними джерелами	26.03-02.04.18	90	відмінно
2.	Робота на розділом 1 «Теоретичні засади виникнення та розвитку конфліктів в сучасних умовах»	03.04-19.04.18	90	відмінно
3.	Робота над розділом 2 «Конфлікт інтересів в системі державного управління»	20.04-06.05.18	92	відмінно
4.	Рубіжна атестація	30.04-06.05.18	85	добре
5.	Робота над розділом 3 «Шляхи запобігання та подолання конфліктів в системі державного управління»	7.05-23.05.18	87	добре
6.	Оформлення роботи	24.05-31.05.18	95	відмінно
7.	Здача роботи на кафедрі	01.06.18		
8.	Перевірка на плагіат	4.06.18		
	Інтегральна оцінка виконання етапів календарного плану (як середня по етапам)		90	відмінно

Студент _____ Жерноклєєва Н.В.
(підпис) (прізвище та ініціали)

Керівник роботи _____ Смірнова К.В.
(підпис) (прізвище та ініціали)

АНОТАЦІЯ

на магістерську кваліфікаційну роботу на тему:

«Шляхи подолання конфліктів в системі
державного управління»

Жерноклеєвой Наталії Володимирівни

Актуальність теми. В сучасних умовах українське суспільство все частіше стикається з проблемами подолання конфліктів в сфері державного управління, які в багатьох випадках пов'язані з виникненням конфлікту інтересів та проявами корупційної складової. Ситуації наявності конфлікту інтересів є передумовою порушення доброчесності та об'єктивності механізму прийняття державних рішень органами публічної влади та управління, а також негативно впливають на об'єктивність, справедливість та повноту виконання ними повноважень, породжують недовіру з боку громадян чи організацій до діяльності органів публічної адміністрації і завдає шкоди законним інтересам, а також порушують імідж країні на світовій арені. Тому постає питання пошуку шляхів подолання, врегулювання та запобігання виникнення конфліктних ситуацій, оскільки неврегульовані конфлікти між приватними інтересами та державними обов'язками посадовців можуть спричинити зловживання службовим становищем та вчинення корупційних діянь.

Метою магістерської кваліфікаційної роботи є дослідження теоретичних засад сутності та причин і наслідків виникнення конфліктних ситуацій та розробка практичних рекомендацій щодо подолання та запобігання конфліктів в системі державного управління.

Завданнями роботи є: дослідження сутності конфліктів, їх форм, функцій та причин виникнення, а також аналіз класифікації конфліктів, їх структури й рівнів; виокремлення передумов та причин конфлікту інтересів в системі державної служби та його суб'єктів; вивчення зарубіжного досвіду запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі та виявлення проблем врегулювання конфліктів в системі державного управління; розробка пропозицій щодо шляхів та методів запобігання та врегулювання конфліктів в системі державного управління.

Об'єктом дослідження є конфлікти в системі державного управління в сучасних умовах.

Предмет дослідження: форми, методи та способи врегулювання конфліктів, що виникають на державній службі.

Методи дослідження: аналіз і синтез, спостереження, логічного узагальнення, описовий, порівняльний, графічний тощо.

Теоретичне значення дослідження полягає в розгляді основних форм та різновидів конфліктів, дослідженні їх причин, вивченні передумов та причин конфлікту інтересів в системі державної служби та його суб'єктів; виявлення можливих проблем та розробці пропозицій щодо шляхів та методів врегулювання та запобігання конфліктів в системі державного управління.

Результати роботи рекомендовано використовувати в роботі державних службовців та прирівняних до них посадових осіб, державних органів, підприємств тощо.

Структура магістерської кваліфікаційної роботи включає: основна частина – 102 стор.; таблиць – 4; рисунків – 13; літературних джерел – 44.

Ключові слова (5-10): конфлікт, конфлікт інтересів, суб'єкти конфлікту, державна служба, державне управління, державний службовець, врегулювання конфліктів.

S U M M A R Y

for master's qualification work on the topic:

«Ways to overcome conflicts in the system public administration»

Zheronkleeva Natalya Volodymyrivna

Actuality of theme. In modern conditions Ukrainian society is increasingly faced with the problems of overcoming conflicts in the field of public administration, which in many cases are associated with the emergence of a conflict of interest and manifestations of corruption component. Situations of conflict of interest are a prerequisite for the violation of the integrity and objectivity of the mechanism of public decision-making by public authorities and administration, and also adversely affect the objectivity, justice and completeness of their powers, generate distrust by citizens or organizations to the activities of public administration bodies and harms the legitimate interests, and also violates the image of the country on the world stage. Therefore, the question arises about finding ways to overcome, resolve and prevent conflict situations, since unresolved conflicts between private interests and state responsibilities of officials may lead to abuse of office and committing acts of corruption.

The aim of master's qualification work is to study the theoretical foundations of the essence and causes and consequences of emerging conflict situations and the development of practical recommendations for overcoming and preventing conflicts in the system of public administration.

The tasks of the work are: investigation of the essence of conflicts, their forms, functions and causes, as well as analysis of the classification of conflicts, their structure and levels; Identification of the preconditions and causes of conflicts of interest in the system of civil service and its subjects; study of foreign experience in preventing and resolving conflicts of interest in the civil service and identifying problems of resolving conflicts in the system of public administration; development of proposals on ways and means of preventing and resolving conflicts in the system of public administration.

The object of the research is the conflicts in the system of public administration in modern conditions.

Subject of research: forms, methods and methods for settling conflicts that arise in the civil service.

Methods of research: analysis and synthesis, observation, logical generalization, descriptive, comparative, graphic, etc.

The theoretical significance of the study is to consider the main forms and types of conflicts, study their causes, study the preconditions and reasons for conflict of interest in the system of civil service and its subjects; identifying possible problems and developing proposals for ways and means of settling and preventing conflicts in the system of public administration.

The results of the work are recommended to be used in the work of civil servants and officials of equal rank, state bodies, enterprises, etc.

The structure of the master's qualification work includes: the main part - 102 pages; tables - 4; drawings - 13; literary sources - 44.

Key words (5-10): conflict, conflict of interests, subjects of conflict, civil service, public administration, civil servant, conflict resolution.

ЗМІСТ

	Стор.
ВСТУП.....	7
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КОНФЛІКТІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ.....	10
1.1. Поняття, роль, форми та функції конфліктів.....	10
1.2. Класифікація конфліктів, їх структура та рівні.....	22
1.3. Причини виникнення конфліктів.....	35
РОЗДІЛ 2 КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	44
2.1. Сутність, передумови та причини конфлікту інтересів в системі державної служби.....	44
2.2. Суб'єкти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в Україні.....	59
2.3. Зарубіжний досвід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі.....	63
РОЗДІЛ 3 ШЛЯХИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ.....	73
3.1. Проблеми врегулювання конфліктів в системі державного управління.....	73
3.2. Рекомендації щодо методів запобігання та врегулювання конфліктів в системі державного управління.....	78
3.3. Специфіка управління конфліктами на прикладі Державної служби України з безпеки на транспорті як одного з державних органів.....	91
ВИСНОВКИ	100
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ.....	103

ВСТУП

Сучасний розвиток українського суспільства супроводжується конфліктами між різними гілками влади, окремими політичними лідерами, центральною та місцевою владою, а також між владою та різними верствами населення. Важливі трансформаційні процеси в суспільстві провокують виникнення конфліктних ситуацій, вихід з яких слугуватиме стабільному розвитку країни. Це свідчить про те, що у процесі формування нової для України системи публічного управління проблема конфліктної взаємодії потребує глибокого теоретичного осмислення й вирішення низки надзвичайно важливих питань.

Конфлікт – це показник розвитку, фактор динамічної стабільності організації та суспільства. Тому знання природи конфліктів і способів їх подолання є нагальним та важливим. Необхідно знижувати рівень конфліктного протистояння, використовуючи класичні і сучасні досягнення в області управління і профілактики конфліктів.

В той же час конфлікти в сфері державного управління за своєю природою є одним з найчисленніших різновидів соціально-політичних конфліктів, що виникають через відмінності інтересів, суперництва і боротьби різних інститутів і державних структур з приводу перерозподілу і реалізації публічної влади. Отже, об'єктом конфліктів у сфері державного управління виступає розпорядження владою, а предметно-змістовну основу утворює перетин політико-правових, соціально-економічних, організаційно-адміністративних і інших аспектів.

Конфлікти в сфері державного управління розглядають як складну систему з низкою протиріч, однак це дає їй можливість пристосовуватися до мінливих умов і розвиватися. Тому конфлікти є основою механізму адаптації державно-адміністративної сфери, оскільки, з одного боку, дозволяють відстежувати існуючі протиріччя, а, з іншого, за умови вмілого управління конфліктами, можливо, досягти підвищення ефективності всієї системи.

Таким чином, конфлікти в системі державного управління можуть виступати джерелом позитивних змін і не бути лише руйнівним явищем. Практичний досвід свідчить, що управління конфліктами в будь-якій сфері є однією з найактуальніших і складних проблем.

Проблема конфліктної взаємодії широко розглядається науковцями всього світу. Конфлікт як поняття охоплює широкий спектр явищ та висвітлюється в науковій літературі різноманітного спрямування: з психології, соціології, конфліктології, політології (Г. Андреєва, О. Анцупов, І. Гришина, О. Громова, Л. Ємельяненко, Є. Жариков, Л. Карамушка, М. Пірен, В. Ребкало, А. Ручка, Г. Сагач, В. Танчер, Е. Уткін, С. Фролов, В. Шейнов); з публічного та державного управління (Г. Атаманчук, В. Бакуменко, О. Бандурка, Л. Беззубко, Н. Довгань, С. Дубенко, В. Князєв, В. Луговий, В. Майборода, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Пірен, Т. Сенюшкіна, О. Тертишна, В. Тимофієв, В. Тронь, Н. Федчун, С. Хаджирадєва, В. Цветков, О. Шегда); з менеджменту (І. Бекешкіна, Р. Дарендорф, М. Дойч, О. Здравомислов, Л. Козер, В. Лозниця, М. Маскон, Г. Осовська, Ф. Тейлор) тощо [1, 15].

Вищевикладене обґрунтовує актуальність обраної автором теми дослідження та в майбутній діяльності допоможе молодому фахівцеві навчитися запобігати та долати конфліктні ситуації.

Метою дослідження є розкриття сутності конфліктів, причин їх появи і можливих напрямів подолання та запобігання в системі державного управління. Для реалізації поставленої мети висунуто низку завдань:

- дослідити сутність конфліктів, їх форми, функції та причини виникнення, а також класифікацію конфліктів, їх структуру та рівні;
- проаналізувати причини конфліктів, що виникають на державній службі, а також передумови та причини конфлікту інтересів в системі державної служби, його суб'єктів;

- вивчити зарубіжний досвід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі та оцінити перспективи застосування цього досвіду в Україні;

- виявити проблеми врегулювання конфліктів в системі державного управління та запропонувати шляхи й методи запобігання та врегулювання конфліктів в системі державного управління, зокрема проаналізував специфіка управління конфліктами на прикладі Державної служби України з безпеки на транспорті як одного з державних органів

Об'єкт дослідження - конфлікти в системі державного управління.

Предмет дослідження - форми, методи, способи врегулювання конфліктів, що виникають на державній службі.

Методологічною основою дослідження є наукові розробки вітчизняних і зарубіжних вчених та практичний досвід керівництва Державної служби України з безпеки на транспорті, матеріали періодичних видань; ресурси мережі Internet з питань запобігання та врегулювання конфліктних ситуацій.

В ході виконання роботи використовувалися ряд методів: аналіз і синтез, спостереження, логічного узагальнення, описовий, порівняльний, графічний тощо.

Інформаційну базу дослідження склали: нормативно-правові акти України, наукові розробки вітчизняних і зарубіжних вчених, матеріали періодичних видань; ресурси мережі Internet з даної проблеми.

Результати дослідження автора магістерської роботи пройшли апробацію з позитивною оцінкою під час проведення наукової конференції молодих вчених ОДЕКУ (м. Одеса, 2-8 травня 2018 р.). Крім того, результати наукової роботи були підготовлені для публікації у вигляді тез доповіді конференції: Жерноклеєва Н.В. Конфлікт інтересів в системі державного управління // Збірник тез за матеріалами конференції молодих вчених ОДЕКУ 2-8 травня 2018 р. ОДЕКУ, 2018.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИНИКНЕННЯ ТА РОЗВИТКУ КОНФЛІКТІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

1.1. Поняття, роль, форми та функції конфліктів

В загальному вигляді конфлікт визначається як «граничне загострення протиріч» часто пов'язаних з глибокими емоційними переживаннями. Конфлікт виникає з усвідомленням людьми, що їхні інтереси, потреби, цілі не можуть бути задоволеними у разі збереження існуючої системи соціальних відносин і розпочинаються дії для зміни ситуації. Визначальну роль в сприйнятті особою конфліктної ситуації відіграє суб'єктивне її сприйняття, сформоване набутим індивідуальним життєвим досвідом. Проте не всі суперечності й непорозуміння під час взаємодії людей, є конфліктами.

Термін «конфлікт» в перекладі з латинської мови означає «зіткнення, боротьбу протилежних поглядів», в основі якого лежать протиріччя, що призводить до конструктивних (наприклад, до посилення групової динаміки розвитку колективу) або деструктивних (наприклад, до розвалу колективу) наслідків. В середині ХХ ст. сформувалась спеціальна галузь знання - конфліктологія - наука, що вивчає причини виникнення, сутність та способи подолання конфліктів і поєднує соціологічний, психологічний, філософський та інші підходи щодо дослідження теоретичної бази конфліктів [1]. Сьогодні ця наука набула особливого значення для професійної діяльності широкого кола фахівців - соціологів, менеджерів, психологів, соціальних працівників, державних службовців тощо.

В спеціальній літературі існує безліч тлумачень та визначень поняття конфлікту, але всі вони підкреслюють наявність протиріччя, яке набуває форми розбіжностей при взаємодії людей. Причина цього, по-перше, у великій кількості наук вивчення конфлікту, кожна з яких привносить свій

аспект бачення природи конфлікту; по-друге, різні визначення охоплюють неоднозначні соціальні процеси, що приводять до вузького та широкого розуміння конфлікту [38]. Розглянемо деякі з них.

У психологічному словнику конфлікт – це «зіткнення протилежно направлених, не сумісних одна з одною тенденцій у свідомості окремого індивіда, у міжособових взаємодіях чи міжособових стосунках індивідів і груп людей, пов'язане з гострими негативними емоційними переживаннями» [38]. Тобто, конфлікт – це одна з форм взаємодії людей, основана на різноманітних реальних чи ілюзорних, об'єктивних чи суб'єктивних, різною мірою усвідомлених протиріччях між людьми зі спробами їх вирішення на тлі прояву емоцій.

У словнику іноземних слів термін конфлікт визначається як: «зіткнення протилежних інтересів, поглядів, прагнень, чвари, розбрат, спір, що загрожує ускладненнями» [38].

Конфлікт є соціальним феноменом складного та багатопланового характеру, сторонами якого виступають: індивіди, соціальні групи, організації, національно-етнічні спільності, держави і групи країн, об'єднані тими або іншими цілями та інтересами. Причини та мотиви конфліктів досить різноманітні: психологічні, економічні, політичні, ціннісні і т.д. [6].

Конфлікт також можна визначити як відсутність згоди між двома або більшою кількістю сторін, представлених конкретними особами чи групами осіб, кожна з яких робить усе можливе для прийняття саме її точки зору чи мети, і заважає іншим робити те ж саме.

Н.В. Гришина пропонує визначати соціально-психологічний конфлікт як «зіткнення, що виникає і протікає у сфері спілкування і викликане суперечливими цілями, способами поведінки, установками людей в умовах їхнього прагнення до досягнення певних цілей» [8].

У працях західних учених, як правило, визначення конфлікту менш конкретні й більш різноманітні. Р. Дарендорф визначає конфлікт, як «усякі відносини між елементами, які можна охарактеризувати через об'єктивні

(латентні) чи суб'єктивні (явні) протилежності». Англійський соціолог Е.Гідденс вважає, що конфлікт – це «реальна боротьба між діючими людьми чи групами незалежно від того, які джерела має ця боротьба, її способів та засобів, котрі мобілізують кожен із сторін» [38].

Конфлікт – складне явище, яке має власну структуру і залежно від конкретного середовища набуває особливих рис [1]. В залежності від змісту, характеру та спрямованості конфлікт може наростати, пом'якшуватись, або розв'язуватись.

Явище конфлікту властиве усім сферам суспільних відносин та людського буття. Професійна діяльність державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування також пов'язана з високим ризиком виникнення та розвитку конфліктів, проте у цій сфері вони безпосередньо впливають не лише на службовців і виконання ними професійних обов'язків, а й опосередковано на суспільство або окремих громадян. Діяльність держави, функціонування її управлінського апарату здійснюються через державну службу, яка є особливим інститутом сучасної держави. Державна служба - це спеціально організована професійна діяльність громадян з реалізації конституційних цілей і функцій держави. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, а також державних службовців - осіб, які спеціально підготовлені і професійно зайняті у системі державних органів. У зв'язку із цим вивчення й аналіз конфліктів в управлінській діяльності набуває не лише актуальності, а й суспільної значущості [1].

Оскільки управлінська діяльність – це виконання конкретних управлінських функцій суб'єктами управління в межах стадій управлінського процесу, для якого властиві сформовані під час прямого й опосередкованого управлінського спілкування управлінські відносини, то серед її особливостей варто виділити: постійну взаємодію і спілкування з людьми, взаємозалежність і взаємозв'язок суб'єктів управління [1].

Відома вітчизняна дослідниця конфлікту М. Пірен у своїх працях розглядає конфлікт як суспільний феномен, що проникає в усі сфери людського соціуму, зокрема і в управлінську діяльність. М. Пірен і В. Ребкало, досліджуючи конфлікти в системі управлінської взаємодії, зазначають, що конфлікт як відкрите протистояння є наслідком взаємовиключних інтересів і позицій [27].

Аналізуючи конфлікти, що виникають при взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні, Н.Федчун виділено конфліктні поля суперечностей, що виникають в процесі взаємодії, а саме: законодавчі основи, політичну сферу, кадрову політику, недемократичний світогляд управлінців, економічну компетентність [41]. Федчун Н. пропонує організаційно-функціональні та соціально-економічні шляхи вирішення конфліктів, окремо зазначаючи, що розробка і законодавче затвердження державної регіональної політики в Україні, серед кількох можливих наслідків може стати додатковим фактором стабільності в державі, що, в свою чергу, призведе до попередження конфліктів в діяльності органів місцевого самоврядування [1].

У дослідженнях учених галузі наук з державного управління конфлікт розглядається різносторонньо, зокрема Л. Беззубко [3], досліджуючи колективні трудові конфлікти як особливий вид і форму соціально-трудова відносин, що виникають між роботодавцями і найманими робітниками та їх представниками, державою в особі її центральних, місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, пропонує розглядати зазначені конфлікти, з одного боку, як результат існування різних видів протидій особистостей і груп з приводу значущих для них цілей, інтересів, цінностей, настанов у соціально-трудова відносинах (тобто явище), а з іншого – як процес, діяльність суб'єктів конфлікту, державних органів, які впливають на його розвиток на різних рівнях і стадіях конфлікту [1].

На думку Н. Довгань [10], конфлікт у державному управлінні - це процес спілкування, за якого одна сторона відчуває протистояння її

інтересам, загальній меті з боку іншої. При цьому автор [10], визначаючи структуру конфлікту в державному управлінні як сукупність його стійких зв'язків, що забезпечують цілісність, відповідність самому собі, акцентує на проблемі інформаційного забезпечення управління конфліктом як найважливішої умови результативної роботи керівника. Це пов'язано з впливом інформації, викривленої і спотвореної процесі спілкування, на формування інформаційної моделі конфліктної ситуації, яка, у свою чергу, визначається специфікою цінностей, мотивів і цілей людей [1].

В процесі управління конфліктами науковець Н. Довгань [10] виділяє певні види діяльності: профілактика й запобігання виникненню конфлікту; діагностика й регулювання конфлікту на основі коригування поведінки його учасників; прогнозування розвитку конфліктів і оцінка їх функціональної спрямованості; вирішення конфлікту [1].

На думку С.Л. Кирія організаційний чи організаційно-управлінський конфлікт у державному управлінні - це прояв протиріч у державно-управлінських системах будь-якого порядку, пов'язаних з несумісністю структури, повноважень та ресурсів їх структурних елементів з цілями, завданнями та покладеними на них функціями. Структурними елементами управлінських систем можуть бути органи державного управління та органи місцевого самоврядування, окремі їх структурні підрозділи та посадові особи, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування як сторона організаційних конфліктів в публічному управлінні [17].

Необхідність взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування і громадськістю зумовлює також підвищені вимоги до засвоєння керівниками технологій ефективного ділового спілкування, вирішення конфліктів, проведення переговорів, дискусій та нарад.

В. Тимофієв [37] вважає, що процес управління конфліктами є однією зі складових професійної діяльності держслужбовців і окремо наголошує, що для цього в державних установах та організаціях необхідно, щоб дії щодо управління конфліктами органічно вписувалися в професійну діяльність

державних службовців, стали її складовою і застосовувалися в процесі прийняття управлінських рішень. На його думку, володіння основними принципами та підходами до управління конфліктами особливо важливо для держслужбовців при здійсненні професійної діяльності, пов'язаної багаточисельними комунікаціями [1]. Оскільки невирішений конфлікт інтересів на державній службі призводить до корупційних явищ, які можуть викликати серйозні соціальні наслідки.

Зрозуміти сутність конфлікту допоможе визначення його структури - сукупності стійких елементів, що забезпечують його цілісність, яка включає дві підструктури - об'єктивну і суб'єктивну - з власними елементами.

Об'єктивна підструктура конфлікту охоплює: учасників (основних, другорядних, групи підтримки), взаємодію між ними (або соціальне поле конфлікту); об'єкт конфлікту; предмет конфлікту (проблему або спірне питання), з приводу якого він виникає; мікросередовище, в якому розвивається конфлікт; макросередовище, що впливає на хід конфлікту тощо. До суб'єктивної підструктури конфлікту належать: психологічні моделі конфліктної ситуації з погляду всіх учасників; мотиви сторін; мета; актуальні психічні стани учасників тощо [9].

Основним елементом будь-якого конфлікту є суб'єкт конфлікту (конфліктант) – активна сторона, здатна створити конфліктну ситуацію і впливати на її хід залежно від своїх інтересів. Суб'єкти конфлікту своїми діями породжують конфлікт, додають йому сутнісних ознак і гостроти, визначають його перебіг і динаміку. Крім основних учасників, суб'єктами конфлікту можуть бути непрямі учасники, пасивна сторона, що надає суб'єктові конфлікту певну допомогу. Непрямі учасники конфлікту характеризуються певною рольовою поведінкою [9]:

– підбурювач, провокатор – провокує конфлікт для досягнення власних інтересів;

– посередник, медіатор, суддя – сприяє зменшенню гостроти або повному припиненню конфлікту;

– помічник, союзник або група підтримки – підтримує ту або іншу сторону або обидві сторони одночасно;

– організатор конфлікту – планує конфлікт і керує його перебігом.

Конфліктанти відрізняються рангом (позицією, яку займають сторони щодо протилежної сторони); соціальним статусом (загальним положенням особи або групи в суспільстві, пов'язаним із певною сукупністю прав та обов'язків); потенціалом (можливістю та здатністю сторін конфлікту реалізувати свої цілі всупереч протидії опонента) [9].

Окрім суб'єктів конфлікту, його складовими є об'єкт і предмет конфлікту, які характеризують його змістову сторону.

Об'єкт конфлікту – конкретна причина, основний мотив, рушійна сила конфлікту, те, до володіння або користування чим прагнуть обидва опоненти (матеріальна (ресурс), духовна (ідея, норма, принцип тощо) або соціальна (влада) цінність). Існує три типи об'єктів конфлікту: об'єкти, які не можуть бути розділені на частини; об'єкти, які можуть бути розділені на частини в різних пропорціях; об'єкти, якими учасники конфлікту можуть володіти спільно (ситуація уявного конфлікту) [9].

Об'єкту конфлікту властиві певні характеристики [9]: має ознаку дефіцитності та необхідності його використання з боку обох сторін; має конкретно історичний характер; пов'язаний з різними суб'єктивними оцінками його значущості для різних суб'єктів; може бути реалістичним і нереалістичним.

Основними об'єктами конфліктів між соціальними суб'єктами є ресурси, статус і цінності.

Предметом конфлікту вважається та сторона об'єкта (матеріальні, соціальні та духовні цінності), через яку стикаються інтереси різних суб'єктів, суперечність, через яку і заради вирішення якої суб'єкти вступають у протиборство. Отже, предмет конфлікту – це об'єктивно існуюча або уявна проблема, яка слугує причиною розбіжностей між сторонами [9].

Важливим є питання про місце та роль конфліктів у процесі життєдіяльності окремої людини, соціальної групи, організації [12].

Розрізняють декілька груп форм прояву конфлікту (рис. 1.1), кожна з яких для спостерігачів часто бачиться лише з однієї сторони [38].

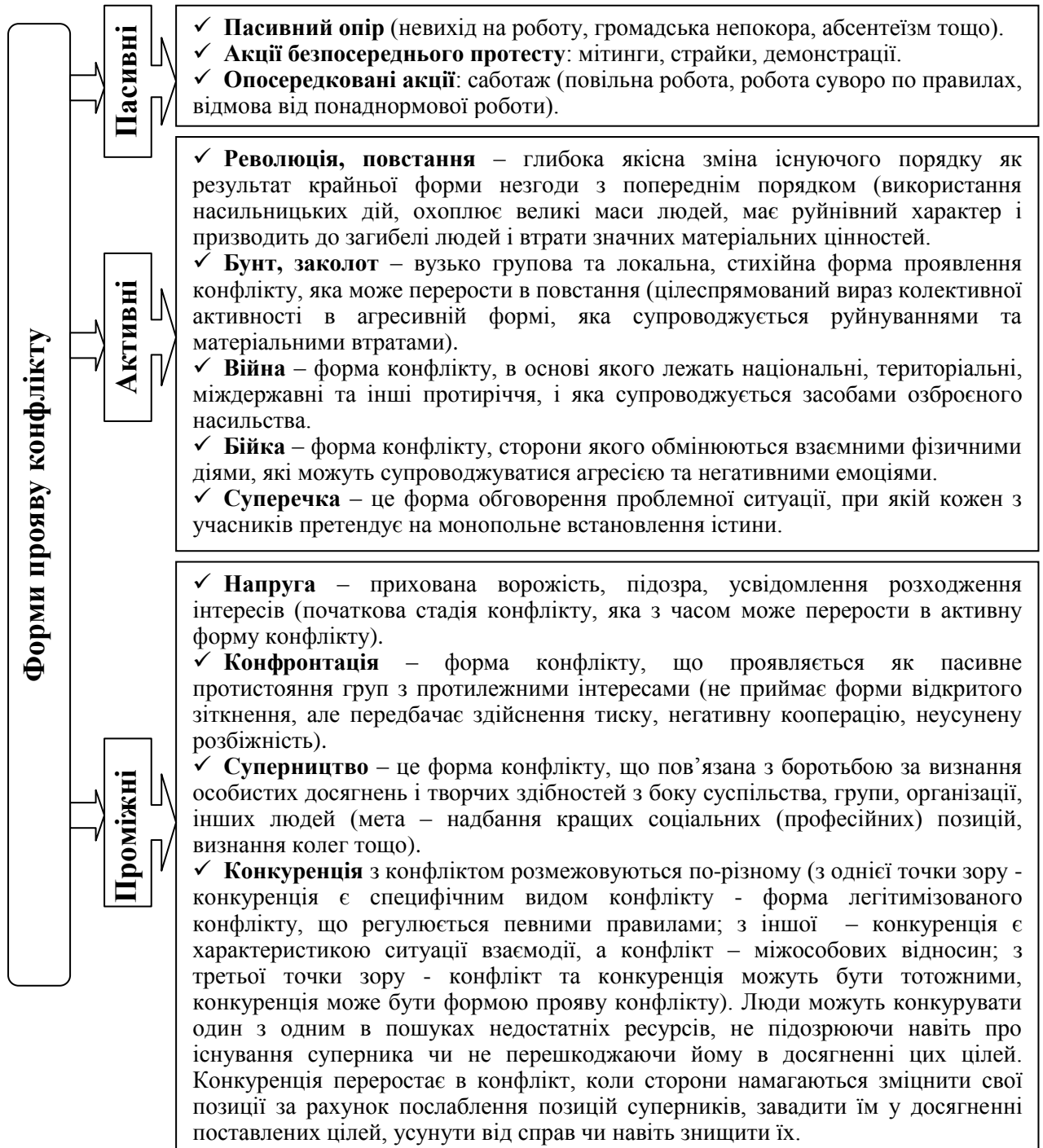


Рис. 1.1. Форми прояву конфлікту

Конфлікт загрожує стійкому положенню системи відносин, які склалися, проте конфлікт - це спосіб виявлення та вирішення протиріч. В

цивілізованих формах він передбачає прагнення учасників до загального позитивного результату та кооперації при збереженні факторів змагань та вольової силової взаємодії. Перехід конфлікту в відкрите протиборство, не спрямоване на краще для сторін у вирішенні протиріч, можна вважати вже нецивілізованою формою [4].

Функція конфлікту - це вплив конфліктів на окремі елементи системи (особистість, групи, спільності) і систему в цілому, а також можливі наслідки такого впливу [4]. Функція конфлікту виражає, з одного боку, його соціальне призначення, а з іншого - залежність, що виникає між ним та іншими складовими громадського життя. У першому випадку беруться до уваги наслідки конфлікту, у другому - спрямованість стосунків суб'єктів-конфліктерів. Конфліктне зіткнення – складне явище з неоднозначною оцінкою, яке виступає способом соціальної взаємодії в умовах загострення напруженості між людьми, при виявленні несумісних поглядів, позицій й інтересів, коли відбувається протиборство сторін, що переслідують різні цілі [12].

Незважаючи на те, що конфлікти можуть бути ознакою неефективної діяльності організації і поганого управління, вони можуть бути як функціональними, так і дисфункціональними, а отже у конфлікті можна виділити позитивні та негативні функції.

Конфлікт завжди проявляється на різних рівнях (рис. 1.2).

За своєю природою конфлікт може бути носієм творчих і руйнівних тенденцій. Тому функції конфлікту характеризуються з урахуванням їхньої позитивної і негативної спрямованості. На основі робіт класиків у сучасній практиці виділяються ряд функцій конфлікту (табл. 1.1), хоча деякі вчені нараховують близько 30 функцій конфлікту [4, 12].

Функціональні (конструктивні, позитивні) конфлікти підвищують ефективність організації роботи, при цьому його позитивна функція проявляється в позитивних змінах, стимулюванні інноваційної активності особистості.

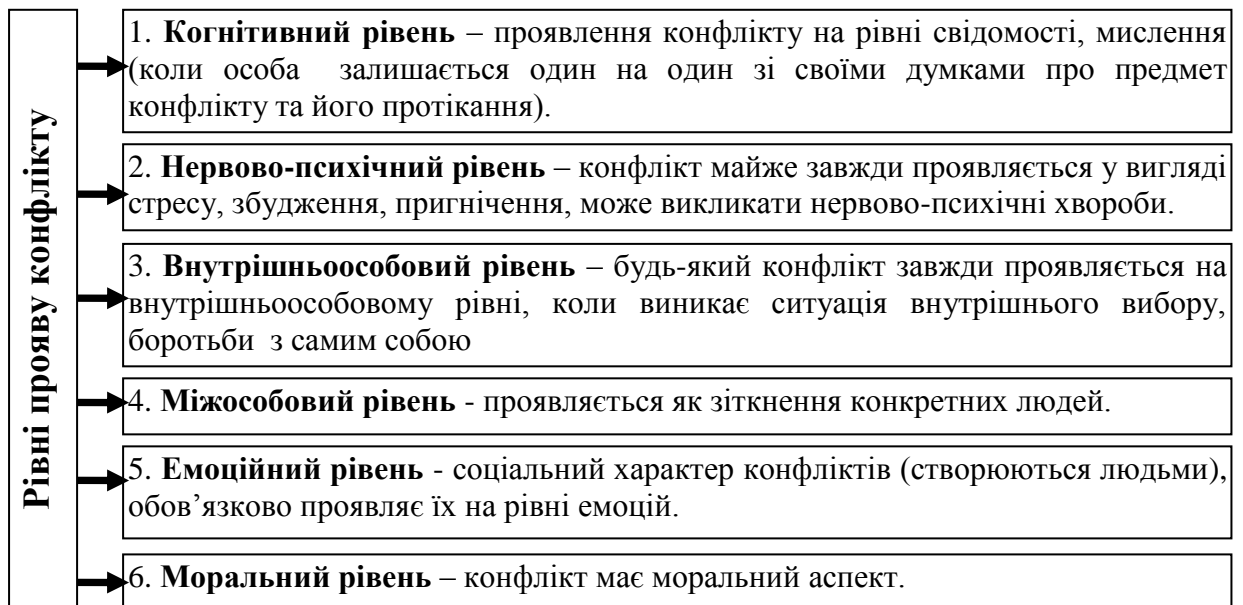


Рис. 1.2. Рівні прояву конфлікту

Таблиця 1.1

Функціональна спрямованість конфліктів в організації [12]

Функції конфлікту	Спрямованість конфлікту	
	позитивна	негативна
Інтеграція персоналу	розрядження напруженості в міжособистісних і міжгрупових стосунках; узгодження індивідуальних і колективних інтересів; утворення й консолідація формальних і неформальних груп; поглиблення та стабілізація загальних інтересів	ослаблення організованості та єдності колективу; порушення балансу інтересів між особистостями й групами; прояв несумлінного відношення до справи і прагнення до вигоди для себе за рахунок інших; потурання егоїзму, свавілля, анархії
Активізація соціальних зв'язків	надання взаємодії співробітників більшої динамічності та мобільності; посилення узгодженості в досягненні цілей, функціонального й соціального партнерства	непогодженість у діях людей, зайнятих спільною справою; ослаблення взаємної зацікавленості в загальному успіху; установлення перешкод на шляху до співробітництва
Сигналізація про вогнища соціальної напруженості	виявлення невирішених проблем стимулювання роботи; виявлення недоліків в умовах і охороні праці; реалізація потреб, інтересів і цінностей колективу	різке вираження невдоволення діями адміністрації; протест проти зловживань із боку окремих посадових осіб; зростання невдоволеності працею
Інновація, сприяння творчій ініціативі	підвищення активності й мотивації до роботи; стимулювання підвищення кваліфікації; сприяння творчості, новим і оптимальним рішенням	створення додаткових перешкод трудовій та соціальній активності; придушення ділового настрою, ентузіазму та творчої ініціативи; відхід від альтернативних рішень

Продовження табл.1.1

Трансформація (перетворення) ділових відносин	створення здорового соціально-психологічного клімату; утвердження поважного ставлення до праці й ділової підприємливості; підвищення рівня взаємної довіри	погіршення морально-психологічної атмосфери; ускладнення процесу відновлення ділових стосунків і партнерства
Інформація про організацію і її персонал	підвищення рівня інформованості працівників про стан справ в організації; «знаходження спільної мови»	посилення недружньої поведінки; ухилення від співробітництва; перешкоди для діалогу, обміну думками
Профілактика протиборств	урегулювання суперечностей на взаємній основі; послаблення конфронтації в соціально-трудовах відносинах	нагнітання напруженості й ворожості; ухилення від примирних процедур

Серед конструктивних функцій конфлікту є [4]:

- групостворення - встановлення та підтримка нормативних та фізичних меж груп;
- встановлення та підтримка стабільної структури внутрішньогрупових і міжгрупових відносин, інтеграція та ідентифікація, соціалізація та адаптація як індивідів, так і груп;
- отримання інформації про оточуюче соціальне середовище - конфлікт виступає інструментом для глибшого розуміння ситуації;
- створення та підтримка балансу сил, і, зокрема влади, соціальний контроль - конфлікт призводить до перерозподілу влади, законодавчої констатації нових реалій, нового балансу сил;
- нормотворчість – за позитивного вирішенні конфлікту фіксуються нові правила взаємовідносин між суб'єктами конфлікту та третіми силами, чий інтереси в його ході також фігурували;
- створення нових соціальних інститутів - конфлікт є одним з родоначальників нових організацій та напрямків діяльності.

Дисфункціональні (деструктивні, негативні) конфлікти - призводять до зниження особистої задоволеності, руйнують групове співробітництво. Конфлікти виконують негативну функцію у разі посилення конфронтації сторін при погіршенні психологічного клімату в колективі, через що виникає соціально-психологічна напруженість і несумісність людей, ускладнюється

прийняття рішень. До дисфункціональних функції конфлікту належать [4, 19]:

- погіршення мікроклімату в колективі, звільнення співробітників, зниження дисципліни та продуктивності праці, відволікання частини людей для вирішення конфлікту (створення для них дискомфорту, витрати на невідпрацьовані за виробничим планом години);

- послаблення співробітництва між конфліктуєчими сторонами під час конфлікту й після його завершення;

- матеріальні та емоційні (моральні) витрати на вирішення конфлікту;

- конфронтаційні прояви в стосунках, спрямовані більше на перемогу, ніж на розв'язання проблеми для обох сторін;

- неадекватне сприйняття та непорозуміння конфліктуєчих сторін.

Визначити реальну спрямованість конфлікту (конструктивну чи руйнівну) можливо лише під час післяконфліктного аналізу, що зумовлено такими причинами [12]:

- складно уявити узагальнену оцінку позитивних і негативних наслідків конфліктної взаємодії;

- ступінь конструктивності й деструктивності конфлікту може змінюватися на різних стадіях його розвитку;

- конфлікт може оцінюватися як конструктивний для однієї зі сторін-конфліктерів і як негативний - для іншої сторони;

- конструктивність і деструктивність конфлікту слід розглядати стосовно основних учасників і соціального оточення [12].

В реаліях сьогодення конфлікт – явище звичайне і нормальне, а його ігнорування та прагнення представити ситуацію як безконфліктну є найбільшою помилкою. Однак, кращою стратегією вирішення конфліктів є стратегія співробітництва - залучення до вирішення складної ситуації більшої кількості сторін для виявлення всіх мотивів, що дозволяє зробити конкретний вибір найбільш оптимальним [4].

1.2. Класифікація конфліктів, їх структура та рівні

Класифікація конфліктів може допомогти детальніше розкрити їх особливості, відстежити індикатори конфліктності в окремій сфері громадських відносин і діяльності, специфіку динаміки різних конфліктів, і на цій основі розробити стратегію і тактику розпізнавання, регулювання та вирішення конфліктів. Аналіз літератури з систематизації конфліктів свідчить про відсутність єдиної типології, тому наведемо найбільш розповсюджені та досліджувані різновиди конфліктів, класифіковані за різними ознаками та причинами.

I. За способом врегулювання конфлікти бувають [12]:

а) антагоністичні (насильницькі) - припускають способи їх вирішення у вигляді руйнування структур усіх конфліктуючих сторін, крім однієї, або повної відмови всіх конфліктуючих сторін, крім однієї, від прагнення досягти своїх цілей;

б) компромісні (ненасильницькі) - допускають декілька варіантів вирішення за рахунок взаємної зміни цілей учасників конфлікту, вибору способів вирішення, зміни періоду реалізації поставлених завдань, умов взаємодії тощо;

в) повністю вирішуються (призводять до злагоди та співпраці);

г) частково вирішувані (певне невдоволення в результаті врегулювання залишається, що може призвести в подальшому до розвитку нового витку конфлікту).

II. За природою виникнення конфлікти поділяються на:

а) соціальні (вища стадія розвитку суперечностей в системі відносин людей, соціальних груп або інститутів, що характеризуються посиленням протилежних тенденцій та інтересів соціальних спільнот й індивідів), які діляться на: міждержавні, національні, етнічні, міжнаціональні;

б) організаційні (відбуваються в рамках підприємств, організацій та їх підрозділів і є наслідком організаційного регламентування діяльності

особистості: функціонального закріплення за працівниками прав і обов'язків, впровадження формальних структур управління, розподільних відносин в організаціях і т.д.);

в) емоційні або особистісні (викликаються почуттям заздрості, антипатії, обумовлені швидкою реакцією індивіда на обмеження його інтересів).

Ш. За напрямом впливу (за комунікативною спрямованістю) конфлікти поділяються на:

а) вертикальні (припускають взаємодію суб'єктів вертикального підпорядкування: керівник підлеглий, підприємство - вищестояща організація);

б) горизонтальні (взаємодія рівних по ієрархічній владі суб'єктів);

в) змішані.

IV. За переважанням наслідків для учасників конфлікти бувають:

а) конструктивні (позитивні, творчі) - як наслідки мають переважно позитивні функції для групи, особистості: згуртування колективу, вироблення нових рішень складних задач і т.д.;

б) деструктивні (негативні, руйнівні) - ведуть переважно до руйнування організацій, в яких вони відбуваються.

V. За ступенем вираженості конфлікти поділяються на:

а) відкриті (характеризуються відкритим зіткненням опонентів);

б) приховані (при таких конфліктах відсутні агресивні дії між конфліктуючими сторонами, але використовуються непрямі способи впливу);

в) потенційні (припускають наявність конфліктної ситуації, але відкритого зіткнення не відбувається, існує прихована протидія).

VI. За кількістю учасників конфлікти бувають:

а) внутрішньоособистісні (зіткнення всередині особистості рівних за силою, але протилежно спрямованих мотивів, потреб, інтересів);

б) міжособистісні (припускають зіткнення індивідів між собою);

в) між особистістю і групою (виникають при невідповідності поведінки особистості нормам групи, її очікуванням);

г) міжгрупові (при яких конфліктуючими сторонами виступають соціальні групи, що переслідують несумісні цілі і перешкоджають здійсненню своїх намірів).

VII. За масштабами і тривалістю конфлікти бувають:

а) локальні (парціальні) - залучають частину персоналу підприємства, якогось регіону або окремо взятої галузі;

а) загальні - в конфліктне протиборство втягнені всі або більшість співробітників організації (чи основна маса найманих осіб регіону або зайнятих в певній галузі народного господарства) і зазвичай набувають затяжного характеру, викликані розбіжностями та протиріччями з приводу недоліків в організації, включаючи безпеку, охорону, оплату й інші умови праці, виконання трудових угод або колективних договорів, виконання працедавцями та органами влади законодавчих актів про соціальні гарантії і соціальний захист працівників тощо.

VIII. Залежно від предмету конфлікти бувають (за Я. Штумскі):

а) економічні (грунтуються на економічних протиріччях сторін, оскільки економічні потреби однієї сторони задовольняються або можуть бути задоволені за рахунок іншої);

б) аксіологічні (базуються на протилежних цінностях і цілях, можуть бути джерелом соціальних конфліктів);

в) позиційні (виникають внаслідок протилежних інтересів соціальних груп або окремих особистостей, які займають різні стани в структурі організаційних стосунків);

г) класові (існуючі відмінності між суспільними класами є джерелом класової боротьби, яка може проявлятися в економічній, політичній та ідеологічній сферах);

д) політичні (державі та населенню притаманні особливі прагнення і схильності (ідея особливої історичної місії, вибраності і т.д.), що створює

умови для виникнення різноманітних політичних конфліктів міжнародного характеру);

е) ідеологічні (виникають на расовій, культурній, етнічній, релігійній основі, їх предметом є різні ідеологічні цінності, які складають світоглядну базу певної соціальної групи);

ж) культурні (співіснування людей, які представляють різні культури, породжує різноманітні конфлікти, спрямовані на «стримування» чужих культур, які відрізняються ідеалами і стилем життя). Предметом цих конфліктів є духовні цінності культур, а основна проблема пов'язана з визнанням тих чи інших цінностей [34].

IX. За інтенсивністю конфлікти можуть бути:

а) низької інтенсивності (відбувається у формі суперечки);

б) середньої інтенсивності;

в) високої інтенсивності (завершується фізичним знищенням однієї із сторін).

X. За мірою гостроти суперечностей, які виникають (залежно від емоційного стану), конфлікти визначають як: беземоційні; помірні; з високою напругою, які можуть виражатися у невдоволеності, незгоді, протидії, розбраті, ворожості.

XI. Залежно від порушених потреб виділяють:

а) когнітивні конфлікти (конфлікт поглядів, точок зору, знань, в якому метою кожного суб'єкта є переконати опонента, довести правильність своєї точки зору, своєї позиції);

б) конфлікти інтересів (протиположність конфлікту когнітивному, що означає протиположність, засноване на зіткненні інтересів різних опонентів (груп, індивідів, організацій)).

XII. По розподілу втрат і вигравів між сторонами можна говорити про:

а) симетричні конфлікти (учасники діляться приблизно порівну);

б) асиметричні конфлікти (одні виграють (втрачають) істотно більше, ніж інші).

XIII. За кількістю причин, що лежать в основі конфлікту розрізняють: однофакторні і багатофакторні конфлікти.

XIV. За характером конфлікти поділяють на [21]:

а) об'єктивні - пов'язані з реальними проблемами і недоліками, що виникають у процесі функціонування і розвитку організації.

б) суб'єктивні - обумовлені розходженням індивідуальних оцінок тих або інших подій, відносин між людьми та ін. Таким чином, в одному випадку в конфлікті існує об'єкт, в іншому - суб'єктивна оцінка ситуації. Розходження в поглядах і оцінках становлять предмет конфлікту. Якщо вони надумані і люди просто по-різному виражають своє однакове по суті бачення, конфлікт виявляється не тільки суб'єктивним, але й безпредметним. На противагу цьому, об'єктивні конфлікти завжди предметні. В організації об'єктивні конфлікти, як правило, пов'язані з недоліками в її діяльності, тому мають ділову основу. Суб'єктивні ж конфлікти за своєю природі завжди емоційні і часто є результатом психологічної несумісності людей, їхнього нерозуміння і небажання зрозуміти один одного.

Класифікацію конфліктів на підставі виділення причинно-мотиваційних зв'язків провела Н. Гришина [8], виділивши типи конфліктів залежно від стосунків сформованих спільною діяльністю, потреб у спілкуванні та належності до певної виробничої структури (табл. 1.2).

По-перше, це конфлікти, що є реакцією на перепони щодо досягнення цілей виробничої діяльності (соціально корисних), по-друге, конфлікти, що виникають як реакція на бар'єри в досягненні особистих цілей (реалізація особистого потенціалу, прагнення до професійного зростання, визнання), по-третє, це конфлікти протидії окремих людей соціальним нормам і, нарешті, по-четверте, конфлікти особистісні, зумовлені несумісністю індивідуальних характерних психологічних рис. Така класифікація враховує спрямованість комунікацій під час конфлікту (горизонтальні та вертикальні).

Таблиця 1.2

Типи соціально-психологічних виробничих конфліктів

Тип конфлікту	Горизонтальні конфлікти	Вертикальні конфлікти «знизу»	Вертикальні конфлікти «згори»
1. Перепона досягненню основних цілей спільної трудової діяльності	Дії однієї людини є перепоною для успішної діяльності другої. Організаційний конфлікт	Керівник не забезпечує можливості для успішного досягнення цілі діяльності підлеглим	Підлеглий не забезпечує керівникові можливості для здійснення основної цілі діяльності
2. Перепона досягненню особистих цілей	Дія однієї людини є перепоною для досягнення особистих цілей іншою. Організаційний конфлікт	Керівник не забезпечує підлеглому можливості для досягнення його особистих цілей	Підлеглий створює перепони для досягнення керівником його особистих цілей
3. Суперечність дій особистості соціальним нормам	Конфлікт поведінки й норм у групі	Суперечність між діяльністю керівника, його стилем роботи та очікуваннями підлеглих	Суперечність між діяльністю підлеглого (носія певної соціальної ролі) та очікуваннями керівника
4. Особистісні конфлікти	Особистісна несумісність	Лідери та авторитети групи не виправдовують очікувань інших її членів	Члени групи не виправдовують очікувань лідерів та авторитетів

Основною ознакою для класифікації конфліктів за М. Дойчем є співвідношення між об'єктивним станом справ та тим станом, що реально склався у конфлікуючих сторін. М. Дойч виділяє шість типів конфлікту:

1. «Реальний конфлікт» - об'єктивно існує і адекватно сприймається.
2. «Випадковий, або умовний, конфлікт» - залежить від обставин, що можуть змінюватися, але ці обставини не усвідомлюються конфлікуючими сторонами.
3. «Зміщений конфлікт» - реальний конфлікт, за яким приховується інший конфлікт, що є справжнім чинником конфліктної ситуації.
4. «Помилково дописаний конфлікт» - конфлікт, що помилково тлумачиться.
5. «Латентний конфлікт» - конфлікт, який має відбутися, але не виникає тому, що не усвідомлюється.

6. «Хибний конфлікт» - у цьому випадку реальних підстав для конфлікту не існує, об'єктивно його немає, але він виникає у свідомості конфліктуючих сторін через помилкове сприймання та розуміння ситуації.

Класифікація конфліктів у державній адміністративній сфері відбувається за різними підставами, серед яких суб'єкти конфліктної взаємодії, джерело конфлікту, динаміка управлінської діяльності тощо. Водночас будь-який реальний конфлікт є ситуаційним і унікальним, однак через специфічність зовнішніх і внутрішніх відносин в державно-адміністративній сфері, виділяють кілька найбільш поширених видів конфліктів [22].

1) Конфлікти на рівні держави: між державою і суспільством; між державою і окремими громадськими інститутами; між державою і особистістю. Такі конфлікти пов'язані з проблемою легітимності, оскільки легітимною лише та форма правління, яка гарантує і забезпечує загальну, свідому і активну участь громадян в політичному процесі. Відсутність авторитету і престижу влади, втрата суспільної довіри може стати причиною конфлікту між владою і суспільством. Найбільш яскраві прояви такого конфлікту - громадянська непокоря, що супроводжується демонстраціями, пікетуванням і страйками [22].

Конфлікти на рівні організації державно-адміністративної сфери:

- конфлікти між різними гілками влади (законодавчої, виконавчої, судової), органами особливої компетенції (Прокуратура, Рахункова палата);
- конфлікти між структурами всередині законодавчої влади, виконавчої влади, судової влади;
- конфлікти між політичними і державно-адміністративними (груповими і індивідуальними) структурами;
- конфлікти між державно-адміністративними структурами і державними організаціями, організаціями приватного сектора;
- конфлікти між державними, регіональними органами державного управління і органами місцевого самоврядування.

2) Конфлікти, що відображають протиріччя в органах державної влади і управління та характеризуються суперечностями принципів і критеріїв. Головним джерелом протиріч конфліктів між державно-адміністративними структурами і державними організаціями, організаціями приватного сектора є взаємопротилежні прагнення сторін - державні органи намагаються посилити свій контроль, а державні підприємства - звільнитися від надмірної опіки з їхнього боку. Протиріччя між державними установами та приватним сектором є складнішими та різноманітнішими з безліччю причин – невиконання чи неналежне виконання державними структурами своїх обов'язків, відсутність чітких правових норм і стандартів, корупція, монополізм на ринку певних послуг і ін. [22].

Врегулювання або запобігання таких конфліктів можливе через вдосконалення стилю діяльності державних органів і зростання організованості приватного сектора (створення союзів, асоціацій, коаліції між приватними і державними сегментами суспільства; розвиток навичок використання судових інстанцій тощо); обмеження втручання держави в економічну діяльність суб'єктів підприємництва (наприклад, припинення надмірного державного регулювання); створення оптимальної структури і системи розподілу функцій органів виконавчої влади, оптимізації виконання їх функцій на основі результатів функціональних оглядів [22].

Особливу увагу слід приділяти конфліктам між державними, регіональними органами державного управління і органами місцевого самоврядування, які є найбільш складними та небезпечними, а тому головну роль при їх врегулюванні необхідно відводити чіткому визначенню організаційної та структурно-функціональної схеми взаємодії різних рівнів управління. Яскравим механізмом вирішення даних конфлікт в Україні на даний час є реалізація децентралізації.

3) Конфлікти на рівні конкретного державного органу: між його підрозділами; функціонально-рольові та особистісні конфлікти, причини яких криються в невдалому плануванні, порушенні принципів організації та

взаємодії між підрозділами, прорахунках в підборі і розстановці кадрів тощо. Подолання і запобігання цих конфліктів можливе за допомогою оптимізації ділових процесів, впровадження адміністративної регламентації та регламентації професійної службової діяльності державних службовців [22].

Особливе місце серед внутрішньоорганізаційних конфліктів відведено конфліктам особистісним або груповим, в основі яких є весь спектр причин - від порушення принципів мотивації до потреб всіх суб'єктів управління володіти високим статусом та реальною можливістю для самовираження та самореалізації. Протиріччя через розбіжність в поглядах, цінностях, установках та інших компонентах свідомості держслужбовців можуть транслювати в організацію ідеологічні, політичні, культурні, а також побутові протиріччя [22].

Тертишна О.А. в своєму дисертаційному дослідженні запропонувала таку типологізацію конфліктів на державній службі за факторами і причинами їх виникнення [35]:

I група - конфлікти соціального розвитку, що включають: конфлікти «ієрархії»; конфлікти «домінування», конфлікти «відповідності» формальної й неформальної структури відносин органу державної влади; конфлікти «управління»; конфлікти «адаптаційні» – між усталеними нормами державної служби й соціальними умовами, що змінюються; конфлікти «позиційні»; конфлікти «системні», що виникають у ситуаціях, коли починають діяти механізми самозбереження системи, або «запрограмовані» самою системою існуючої організації конфліктні протистояння.

II група – конфлікти соціально-психологічні, обумовлені соціальними факторами й установками державних службовців: конфлікти «інерційності», що припускають боротьбу консервативних настанов і об'єктивних потреб нововведень; «мотиваційні»; «рольові»; «конфлікти соціальних груп», що ідентифікуються за періодом служби, за ознакою земляцтва, на основі професійної, релігійної належності, політичних поглядів й т.п.; «емоційні»;

конфлікти «соціальних очікувань», які виникають у результаті невідповідності планованих і отриманих результатів [35].

III група – конфлікти, зумовлені особливостями професійної діяльності державних службовців: «конфлікти діяльності», які виникають через специфіку реалізації управлінських завдань апарату контролю, що припускає силовий вплив і примус; «конфлікти функцій» різних гілок влади, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Запропонована класифікація не вичерпує всього переліку конфліктних проявів у державній службі, її завдання – систематизувати наявне різноманіття конфліктних ситуацій, в яких опиняються суб'єкти державного управління [35].

Крім того, на думку Тертишної О.А. в організації державної служби та її функціонуванні можливо виділити також такі конфлікти: між правами громадян на рівний і відкритий доступ до державної служби й інтересами держави; між потребою позитивної стабілізації персоналу й державного апарату та необхідністю його постійного відновлення й омолодження в інтересах збереження життєздатності, підвищення професійної компетентності й ефективності; між законодавчо-нормативною регламентацією, властивою системі державного управління, й уніфікацією роботи з персоналом та її реалізацією на різних рівнях і в окремих видах державної служби; між органами влади та їх апаратами, між працівниками, що займають посади (на основі виборів або за призначенням), установлені для безпосереднього виконання повноважень цих органів влади (політичні посади), і тих, які стабільно перебувають на державній службі та є професійно підготовленими фахівцями (кар'єрними службовцями) [35].

Не зважаючи на велику кількість різновидів конфліктів для більшості з них характерні ряд загальних ознак [38]:

- наявність не менше двох сторін, що мають контакт друг з другом, але при цьому мають суперечливі інтереси й усвідомлюють цю суперечливість, усвідомлюють себе як учасників конфлікту;

- наявність взаємного відчуження сторін, яке проявляється в протистоянні або поведінці, спрямованій на знищення, руйнування планів та намірів протилежної сторони або її самої;

- поведінка, направлена на знищення планів і руйнування намірів іншої сторони, щоб придбати щось за її рахунок, спроба зробити свою позицію чи інтерес пануючими, тим самим обмеживши дії опонента і підпорядкувавши його поведінку власному контролю;

- проти направленість дій однієї сторони іншій і навпаки, порушення комунікації між сторонами, що мають суперечливі інтереси;

- точка відліку, відносно якої розглядається конфлікт, якою з точки зору конфліктології є проблема норми. Норма виступає еталоном поведінки, схваленим співтовариством людей. При відповідності поведінки людини встановленим або сформованим усталеним нормам, її прийнято вважати нормальною, у разі ж відхилення від норми оцінює соціальний факт як конфлікт. На думку вченого В. Шаленка, місце та роль конфлікту в системі життєдіяльності суспільного організму можна зобразити так (рис. 1.3):

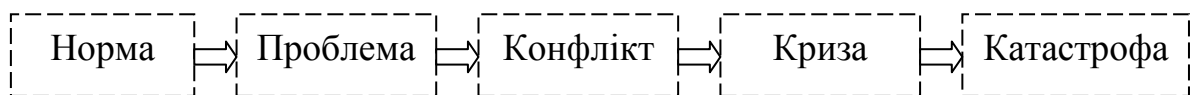


Рис. 1.3. Роль конфлікту в системі життєдіяльності суспільства

Розуміння місця конфлікту в суспільному житті таким чином наводить на висновок, що конфлікт посідає місце після проблеми, як результат нерозв'язаних життєвих проблем і протиріч, а за неврегульованим конфліктом відбувається більш великий і складний стан суспільства [38].

Конфлікти характерні різні особливості, що дозволяє розподіляти їх на види. Однак, необхідно розглянути один з основних різновидів загального конфлікту - трудовий конфлікт, під яким розуміють конфлікт у сфері трудових відносин з приводу засобів працевзабезпечення, рівня заробітної плати, використання професійного та інтелектуального потенціалу, різних елементів і чинників трудового процесу (організації, змісту, умов праці

тощо), рівня цін на різні блага, реального доступу до цих благ й інших ресурсів, викликаний протилежністю інтересів.

У Законі України «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)» від 3 березня 1998 р. (з подальшими змінами) [31] визначається, що «колективний трудовий спір (конфлікт) - це розбіжності, що виникли між сторонами соціально-трудова відносин, щодо:

а) встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту;

б) укладення чи зміни колективного договору, угоди;

в) виконання колективного договору, угоди або окремих положень;

г) невиконання вимог законодавства про працю».

В Україні створено державний орган - Національну службу посередництва і примирення (НСПП), до функцій якої належать сприяння поліпшенню трудових відносин та запобігання виникненню колективних трудових спорів (конфліктів), їх прогнозування та сприяння своєчасному їх вирішенню, здійснення посередництва для вирішення таких спорів (конфліктів). Рішення НСПП носять рекомендаційний характер і повинні розглядатися сторонами колективного трудового спору (конфлікту) та відповідними центральними або місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. За ст.15 Закону України [31] до компетенції та завдань діяльності НСПП належить:

- здійснення реєстрації висунутих працівниками вимог та колективних трудових спорів (конфліктів);

- прогнозування виникнення колективних трудових спорів та сприяння своєчасному їх вирішенню;

- здійснення посередництва і примирення під час вирішення колективних трудових спорів;

- перевірка, в разі необхідності, повноважень представників сторін колективного трудового спору (конфлікту);

- залучення до участі в примирних процедурах народних депутатів України, представників державної влади, органів місцевого самоврядування;
- забезпечення здійснення соціального діалогу, вироблення узгоджених пропозицій щодо розвитку соціально-економічних та трудових;
- здійснення заходів із запобігання виникненню колективних трудових спорів;
- підвищення рівня правової культури учасників соціально-трудова відносин тощо.

Надійною основою попередження, регулювання і вирішення трудових конфліктів цивілізованим, конструктивним шляхом у рамках відповідного правового поля, на основі договорів, узгоджень, процедур, сформульованих у відповідних законодавчих і нормативно-правових документах виступає соціальне партнерство. Перш за все, це стосується: конфлікту інтересів при визначенні зарплатні, функціональних обов'язків, залучення фахівців для участі у проекті та інші. Досить часто конфлікту можна уникнути при дотриманні принципів партнерства (прозорість, чесність, взаємна вигода). У даному випадку, попередження виникнення конфлікту потребує: по-перше, виважено підійти до вирішення цих питань, по-друге, узгодити і підписати угоду з виконавцями до почату роботи за проектом [21]. В такому випадку важливу роль відіграють профспілкові організації та об'єднання, які виступають захисниками й представниками інтересів людини праці, мають можливість своєчасно та активно реагувати на економічні та соціальні процеси, бути бар'єром від незаконних звільнень, використовувати всі важелі, надані законом, щодо контролю за дотриманням законодавства про працю та забезпечення соціальних пільг і гарантій працівників та службовців.

1.3. Причини виникнення конфліктів

Причина конфлікту являє собою усвідомлене двома різними суб'єктами протиріччя [38], що криється в тому, що кожен співробітник має власні цілі, прагнення і інтереси, так само як і організація. Тому необхідно узгодження досягнення індивідуальних цілей з цілями організації. Розлад інтересів однієї сторони може спричинити застосування влади іншою стороною, невизнання якої є однією з найважливіших рис конфлікту [21].

Класифікацій причин конфліктів існує безліч за різними критеріями, однак загалом причини виникнення конфліктів поділяють на три групи [21]:

1) Конфлікт цілей – різне бачення сторонами майбутнього бажаного результату.

2) Конфлікт на ґрунті розбіжностей в поглядах - думки та ідеї сторін конфлікту щодо розв'язуваної проблеми розходяться.

3) Почуттєвий конфлікт - емоції й почуття учасників конфлікту не збігаються через їхні взаємини як особистостей.

Головним джерелом виникнення конфліктів в організаціях в більшості є причини, породжені трудовим процесом, серед яких фактори, що перешкоджають виконанню працівниками своїх обов'язків, досягненню таких цілей, як високий заробіток, сприятливі умови праці й відпочинку [21].

Досить часто конфліктні ситуації породжують психологічні особливості відносин (взаємні симпатії або антипатії людей), що призводять до їхньої сумісності і несумісності, через що в колективі може скластися «атмосфера нетерпимості» - несприятлива психологічна атмосфера.

Причини конфліктів також криються у особливостях характерів членів колективу (невміння людини контролювати свої емоції, агресивність, зайва тривожність тощо), а також у соціально-демографічних характеристиках (наприклад, характерна для жінок тенденція до конфліктів, пов'язаних з їхнім особистим переживанням (відпустки, премії, розмір оплати праці і т.п.), а для чоловічої статі - безпосередньо з трудовою діяльністю). Кількість та види

конфліктів в певній мірі визначає вік членів колективу - зі збільшенням віку співробітників зменшується питома вага конфліктів, пов'язаних з організаційними проблемами діяльності: порушення трудової дисципліни, невідповідність якості роботи пропонованим вимогам і т.д. [21].

Як правило, основними причинами конфліктів в організаціях є [21]:

1. Обмеженість ресурсів (фінанси, матеріальні ресурси, інформація, час), що розподіляються між різними групами, які борються за них.
2. Взаємозалежність завдань окремих груп організації (причиною конфлікту може стати неадекватна робота одного підрозділу або людини).
3. Розходження цілей (цілі окремих підрозділів організації можуть суперечити одна одній, а іноді й загальній меті організації).
4. Різні уявлення про цінності (як між групами, особистостями, так і між керівником і підлеглими).
5. Різна манера поведінки, рівень освіти та життєвий досвід, що зменшує ступінь взаєморозуміння і співробітництва між представниками підрозділів.
6. Незадовільні комунікації – можуть бути як причиною, так і наслідком конфлікту.
7. «Тиск» авторитету/лідера (може зачіпати почуття власної гідності людини, ініціювати комплекс неповноцінності і вести до конфліктів).

При аналізі проблеми виникнення конфліктних ситуацій, слід розрізняти фактори, що створюють фон для виникнення та розвитку конфлікту (опосередковано впливають на появу конфліктної ситуації) і ті чинники, що впливають безпосередньо (рис. 1.4) [38].

Конфліктологи розрізняють об'єктивні (реально існуючі в дійсності обставини, що не залежать від нашого бажання й які важко чи неможливо змінити: умови буття, що створюють фон для виникнення конфлікту та суттєві соціально-психологічні особливості особи чи соціальної групи) та суб'єктивні фактори (стимули до конфліктних дій, обумовлені ілюзорними, уявними обставинами), що обумовлюють участь людини в конфлікті [38].

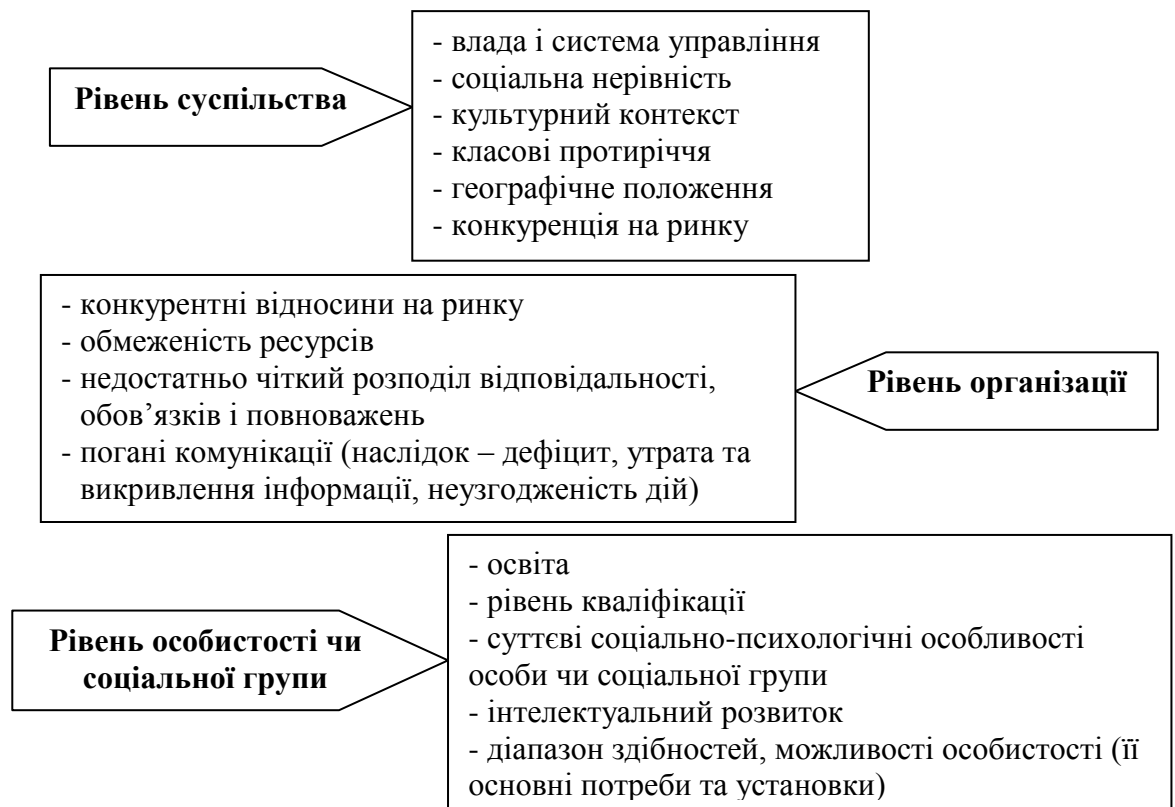


Рис. 1.4. Фактори, що створюють фон для виникнення конфлікту [38]

Наведемо дві типологізації причин конфліктів, які достатньо поширені в сучасній конфліктології та психології [38].

Класифікація причин конфліктів М. Дойча:

1. Контроль ресурсів (простір, гроші, власність, влада, престиж тощо), які розглядаються як неподільні, що може викликати появу конфлікту при бажанні володіти ресурсом (його частиною) кількома сторонами одночасно. Подібні конфлікти розв'язувати конструктивно складно при жорсткій фіксації конфлікту на конкретному ресурсі і відсутності задовільних заміників.

2. Симпатії та антипатії - пересічення вподобань однієї людини чи групи з перевагами інших. Розв'язати подібні конфлікти легко через дистанціювання, а головним є не проявляти своїх переваг і хобі в один і той же час, в одному і тому ж місці.

3. Цінності - ціннісні конфлікти можуть виникати щодо окремих питань, коли зустрічаються різні ідеологічні чи релігійні цінності.

4. Уявлення - різні оцінки того, що існує (фактів, інформації, знань чи уявлень про реальність), що викликають конфлікт при перетині галузі поглядів носіїв різних поглядів; бажання нав'язати свої уявлення іншим.

5. Природа взаємовідносин між сторонами - конфлікт виникає при прагненні однієї зі сторін в більшій мірі домінувати або навпаки залежати від іншої.

Класифікація причин конфліктів В.Лінкольна [38]:

1. Інформаційні фактори – непридатність інформації для однієї із сторін: неповні та неточні факти; чутки, несвідома дезінформація; передчасна інформація або інформація передана, із запізненням; ненадійність експертів, свідків, джерел інформації чи даних, неточність перекладів та повідомлень ЗМІ; небажане оприлюднення інформації, яка може образити цінності однієї із сторін, порушити конфіденційність; сторонні факти, сторонні питання законодавства, правил, порядку дій, стереотипів тощо.

2. Поведінкові фактори – характеристики поведінки, що відторгаються одною зі сторін (недоречність, агресивність, грубість, егоїстичність, непередбачливість та інші прагнення до вищості; загроза безпеці (фізичній, фінансовій, емоційній чи соціальній); підрив самооцінки; не виконання позитивних очікувань; виклик стресу, незручності, дискомфорту, збентеження тощо).

3. Фактори відносин – незадоволеність взаємодією сторін, що породжується як сформованою взаємодією, так і непридатністю для одної із сторін пропозицій щодо подальшого її розвитку: внесок сторін у відношення, баланс сил у відносинах; важливість відносин для кожної із сторін; сумісність сторін у цінностях, поведінці, особистісних чи професійних цілях та особистому спілкуванні; різниця в освітньому рівні, класові розбіжності; історія відносин, їх тривалість, рівень довіри та авторитетності; цінності групи, до яких належать сторони, і їх тиск на стосунки сторін тощо.

4. Ціннісні фактори – принципи, які проголошуються чи відвертаються; принципи, дотримання яких сторони чекають одна від іншої (особисті

системи вірувань та поведінки; групові (зокрема професійні) традиції, цінності, потреби і норми; способи дії і методи, властиві окремим інститутам, організаціям, професіям; релігійні, культурні, регіональні та політичні цінності; традиційні системи переконань і очікування; ставлення до прогресу і змін, до збереження старого, до «статус-кво».

5. Структурні фактори – відносно стабільні обставини, що існують об'єктивно і які важко чи навіть неможливо змінити (закон, лінії підзвітності, фіксовані дати, час, доходи, доступність техніки тощо). Більшість конфліктів розгортаються на фоні структурних факторів, які є «зовнішніми» до них, але мають суттєвий вплив. Структурні фактори можна кваліфікувати як умови конфлікту (те, що створює фон).

Аналіз причин конфліктів дозволяє зрозуміти, чому і як розвивається конфлікт, намітити способи їх усунення. Механізмом, що запускає конфлікт, є привід – конкретна дія, що порушує інтереси протилежних сторін і є початком перетворення потенційного конфлікту в реальний, переходом від латентної фази конфлікту до батальної.

Виникнення конфліктної ситуації пов'язане з кількістю джерел виникнення конфлікту. Однак, іноді конфлікт не відбувається, навіть якщо для нього є всі передумови. Люди не йдуть на конфлікт, коли потенційні вигоди участі в ньому не відповідають витратам [21].

Процес розвитку конфліктної ситуації наведено на рис. 1.5.

Сьогодні конфлікти відіграють як негативну, так і позитивну роль, яка проявляється в мотивації людей до креативного мислення. У процесі подібного конфлікту йде активніший обмін інформацією, обговорюються різні позиції, у людей виникає бажання взаємопорозуміння, приймаються компромісні рішення, з'являються нові погляди на проблему, виробляється творчий підхід до справи. Такі компромісні рішення приводять до більш ефективної роботи організації.

Розбудова державності України має супроводжуватися відповідним розвитком та удосконаленням державної служби, метою реформування якої є

становлення професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної державної служби.

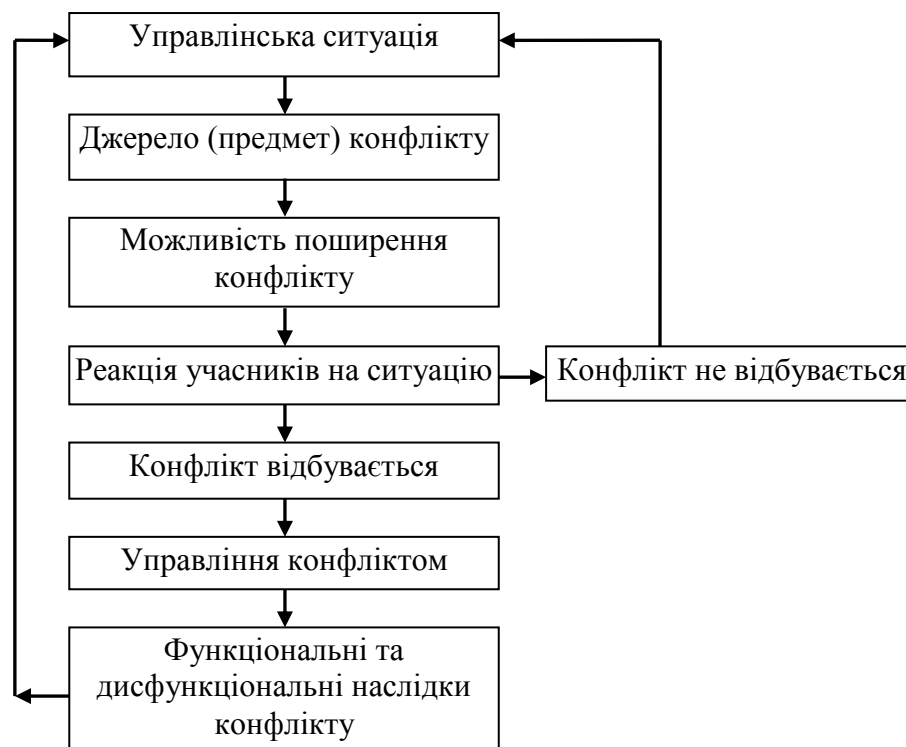


Рис. 1.5. Процес розвитку конфліктної ситуації

Основними цілями і завданнями державної служби як інституту української держави є:

- охорона конституційного устрою, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина;

- забезпечення ефективної діяльності державних органів згідно їх повноважень і компетенції шляхом надання професійних управлінських послуг політичному керівництву цих органів та громадськості.

Успішна реалізація визначених цілей і завдань держслужби має будуватися на базових принципах: верховенства Конституції і законів України; пріоритету прав та свобод людини і громадянина; патріотизмі; професіоналізмі і компетентності; оптимальному поєднанні повноважень та відповідальності; політичній та релігійній нейтральності; відкритості та прозорості.

Звідси, головними функціями державної служби, зокрема є:

- забезпечення реалізації державної політики в управлінні суспільними процесами;
- залучення до державної служби та утримання на ній найбільш компетентних і відданих справі кадрів;
- побудова кар'єри та просування по службі на основі особистих якостей, заслуг і результатів роботи державних службовців;
- професійна підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації персоналу державної служби;
- здійснення ефективного управління державною службою;
- забезпечення зв'язків з громадськістю.

Водночас, слід зазначити, що сьогоденні умови виявляють складнощі співпраці громадськості з владою, що викликає виникнення конфліктів, обумовлених низкою причин, а, отже, потребує їх постійного, швидкого та ефективного вирішення. Серед таких причин є:

1) практично відсутність терміну «соціальне партнерство» при вирішенні соціальних проблем громади, в яких беруть участь держструктури (держслужбовці) і недержавні громадські організації. Замість нього чиновники «активно» вживають термін «соціальне замовлення». Водночас механізми співробітництва та соціального партнерства як системи побудови конструктивних суспільних відносин є одним зі шляхів подолання конфліктів в системі державного управління. Соціальне партнерство місцевих органів влади виступає можливістю конструктивного вирішення конфліктних ситуацій у процесі управлінської діяльності, спрямованої на розв'язання проблем, що виникають у стосунках різних органів влади шляхом укладання та реалізації відповідних угод [35].

2) держслужбовці різного рівня «забувають», що до бюджетних коштів входять і податки фізичних осіб, які належать до членів певної громади;

3) недосконалість законодавства негативно впливає на взаємодію органів місцевого самоврядування/влади і недержавних громадських

організацій при вирішенні соціальних проблем громади. Складається ситуація, коли конкурсний механізм не тільки не гарантує прозорість і відкритість у взаємодії з чиновниками, а й «не рятує» соціальне замовлення від авторитарно-командних форм взаємодії.

Дослідження джерел і причин розвитку конфлікту в державній службі показало, що ризик його виникнення продукується самим соціальним середовищем, у якому функціонує персонал органів влади. Невирішений конфлікт інтересів на державній службі призводить до корупційних явищ, а це може викликати серйозні соціальні наслідки (втрата моральних настанов, добропорядності й безкорисливості службовців, падіння престижу державної служби). За відсутності розуміння конфліктогенного характеру функціонування персоналу держслужби, більшість заходів з наближення вітчизняної служби до європейських стандартів, залишаються лише формалізованими намірами. З'являється потреба якісного професійного навчання персоналу органів влади, яке допоможе використати підходи до вирішення й запобігати на ранніх стадіях ситуаціям виникнення конфлікту інтересів, подолати прояви корупції. Існує думка, що конфліктний простір в системі державної служби, можна представити у вигляді структури з виділенням зон конфліктного напруження (табл.1.3) [35].

Таблиця 1.3

Структура конфліктного простору в системі державної служби

Джерела конфліктів	Зони конфліктного напруження		
	Інституційна	Організаційна	Позиційна
Потреби	Розбіжності у нормативному забезпеченні потреб	Варіанти організаційної взаємодії	Співвідношення потреб і наявних позиційних ресурсів
Інтереси	Вплив груп інтересів на прийняття правових норм	Суперечності між правами та обов'язками, юридичними і фактичними діями	Рольові конфлікти: «державний службовець – громадянин», «керівник – підлеглий» тощо
Цінності	Ставлення до чинного законодавства	Суперечності між носіями «традицій» та «інновацій» тощо	Амбівалентність змісту «надання послуг», суспільний статус і престиж державної служби тощо

До умов і факторів конструктивного вирішення конфліктів, застосовуваних у державній службі, належать: припинення конфліктної взаємодії; пошук загальних або близьких за змістом точок дотику з інтересами опонентів; позитивізація взаємовідносин сторін; зниження рівня негативних емоцій, що проявляються суб'єктами конфлікту; об'єктивне обговорення проблеми, з'ясування суті конфлікту; врахування статусів сторін у процесі завершення конфлікту; вибір оптимальної стратегії вирішення протиріччя, що відповідає даним обставинам [35].

Науковці, розробляючи проблему продуктивної взаємодії між людьми, виділяють кілька груп факторів, які сприяють успішному співробітництву (табл.1.4) [38].

Таблиця 1.4

Фактори, що сприяють співробітництву (М.Вінер, К.Рей)

Фактори, пов'язані з оточуючим світом	<ul style="list-style-type: none"> - Історія співробітництва чи кооперації у суспільстві. - Групи, що співробітничать і є лідерами в цій галузі в очах суспільства. - Сприятливий політико-соціальний клімат.
Фактори, що стосуються членів співробітництва	<ul style="list-style-type: none"> - Взаємоповага, розуміння, довіра. - Контакти членів співробітництва, що відповідають ситуації. - Учасники співробітництва бачать у ньому свої інтереси. - Здатність до взаємних поступок.
Фактори, пов'язані з процесом і структурою співробітництва	<ul style="list-style-type: none"> - Члени співробітництва погоджуються як з процесом, так і з результатом. - Багаторівневий характер прийняття рішення. - Гнучкість позицій. - Розвиток конкретних ролей і політики. - Пристосованість.
Фактори комунікації	<ul style="list-style-type: none"> - Відкриті та часті зустрічі. - Організація інформування і формальних комунікаційних зустрічей.
Фактори цілі	<ul style="list-style-type: none"> - Конкретні цілі і об'єкти, прагнення. - Спільна точка зору. - Особливе завдання, мета.
Фактори ресурсів	<ul style="list-style-type: none"> - Доступність фінансування, матеріального забезпечення. - Освічені, умілі керівники.

Механізм соціального партнерства та взаємодії працюватиме безконфліктно за умов: узгодженості програм, широкого кола учасників, фінансової відповідальності органів влади за надання послуг у межах тієї чи іншої програми, впливу субнаціонального рівня влади на проведення державної політики через реалізацію та адаптацію програм до місцевих умов [35].

РОЗДІЛ 2

КОНФЛІКТ ІНТЕРЕСІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

2.1. Сутність, передумови та причини конфлікту інтересів в системі державної служби

В «Національній психологічній енциклопедії» [23] конфлікт інтересів визначається як: «а) протиріччя між соціальними суб'єктами (в деяких західних теоріях конфлікту); б) конфлікт, заснований на зіткненні корінних інтересів різних соціальних суб'єктів».

Оскільки суб'єктами можуть виступати як окремі особи, так і соціальні групи та навіть держави, слід визначитись з різновидами виникаючих інтересів. У соціологічному контексті інтерес - це активна спрямованість людини на різні об'єкти, освоєння яких оцінюється ним як благо.

В «Енциклопедичному словнику з державного управління» [11] наведено такі визначення різновидів інтересів:

- інтереси державні – концептуально виражені та чітко сформульовані положення щодо сукупних потреб держави, пов'язані з проблемами її безпеки й умовами подальшого розвитку;

- інтереси національні – найважливіша складова суспільних інтересів, які є головною детермінантою, початковим пунктом і реальною причиною свідомих дій людей. Такі інтереси являють собою сукупність збалансованих інтересів особистості, суспільства і держави в різних сферах життя, у внутрішній і зовнішній політиці. Основною формою вираження національних інтересів виступає державна політика, цілі й конкретні завдання якої виробляють і здійснюють відповідні органи державної влади із залученням неурядових організацій та інститутів громадянського суспільства;

- інтереси особистості – усвідомлені індивідом потреби в необхідних для його існування та розвитку матеріальних і духовних життєвих ресурсах (власність, соціальний статус, влада, територія та ін.), які виступають головними мотивами його суспільної діяльності;

- інтереси політичні – потреби суб'єктів політики, що зумовлені їх становищем у суспільстві, концептуально усвідомлені ними, пов'язані із досягненням або збереженням політичної влади для здійснення своєї волі в системі політичних відносин;

- інтереси публічні – інтереси соціальної спільноти, задоволення яких слугує умовою і гарантією її існування та розвитку;

- інтереси соціальні – реальна причина, рушійний чинник соціальних дій, що формують мотиви і стимули, ідеї та емоції суб'єктів суспільства (індивідів, соціальних груп). Інтереси, як і потреби, є практичним виявленням необхідності.

В Законі України «Про державну службу» (ст. 11) викладено обов'язки державного службовця, а саме [7, 28]:

– діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України;

– додержуватися принципів державної служби;

– з повагою ставитися до державних символів України;

– сумлінно виконувати свої посадові обов'язки;

– виконувати в межах посадових обов'язків рішення державних органів, а також накази, розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень;

– додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

– додержуватися встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця;

– запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

- додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу;
- підвищувати рівень своєї професійної компетентності.

Таким чином, питання щодо запобігання виникнення конфлікту інтересів є одним із важливих пунктів обов'язків державного службовця.

Поняття конфлікту інтересів є відносно новим для українського законодавства. В Україні питання врегулювання конфлікту інтересів вперше регламентовані в Загальних правилах поведінки державного службовця від 23 жовтня 2000 р. Згідно з положеннями цього акту, державний службовець повинен на вимогу заявляти про наявність чи відсутність у нього конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів впливає із ситуації, коли у державного службовця є приватний інтерес, тобто переваги для нього або його родини, близьких родичів, друзів або осіб і організацій, з якими він мав спільні ділові чи політичні інтереси, що впливає або може впливати на неупереджене та об'єктивне виконання службових обов'язків [44].

Проблема конфлікту інтересів викликає занепокоєність громадськості в багатьох країнах світу. Ситуації, які спричиняють конфлікти інтересів, вже давно є окремим об'єктом антикорупційної політики в секторі державного управління. Приватний сектор протягом досить тривалого часу також висловлює стурбованість з приводу добросовісного здійснення ділових операцій, і зокрема - захисту інтересів акціонерів [20].

Українське законодавство визначає конфлікт інтересів на державній службі як «суперечність між особистими майновими, немайновими інтересами особи чи близьких їй осіб та її службовими повноваженнями, наявність якої вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій при виконанні надання їй службових повноважень» [30].

Відомо, що конфлікт інтересів – це ситуація, за якої особиста зацікавленість державного службовця може вплинути на об'єктивність виконання ним службових повноважень та функцій і за якої існує можливість

виникнення протиріччя між особистою зацікавленістю державного службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, держави, що може спричинити нанесення шкоди цим законним інтересам громадян, організацій, суспільства [7].

Сьогодні Закон України «Про запобігання корупції» [29], на відміну від попереднього документу [30], не містить конкретного визначення поняття саме «конфлікт інтересів», однак встановлює дві нові для вітчизняного законодавства категорії - «потенційний конфлікт інтересів» і «реальний конфлікт інтересів».

Потенційний конфлікт інтересів (ст.1) [29] - це наявність у особи приватного інтересу в сфері, в якій вона виконує свої службові або представницькі повноваження, здатні вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття нею рішень або на вчинення/невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [44].

Реальний конфлікт інтересів (ст. 1) [29] - це суперечність між приватним інтересом особи та її службовими або представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень або на вчинення / невинення дій під час виконання зазначених повноважень [44].

Відповідно до ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців, «конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків». Під особистим інтересом державного службовця маються на увазі будь-які переваги для нього, його сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні відносини [24, 32].

У той же час в розумінні керівництва ОЕСР [33] з вирішення конфліктів інтересів на державній службі «фактичний (реальний) конфлікт інтересів - це конфлікт між суспільно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, при якому його приватні інтереси (що

впливають з положення (статусу) державної посадової особи як приватної особи) здатні неправомірним чином вплинути на виконання ним офіційних обов'язків або функцій» [44].

У свою чергу, потенційний конфлікт інтересів виникає в тих випадках, коли державна посадова особа має такі приватні інтереси, які можуть привести до конфлікту інтересів, якщо цій посадовій особі слід виконувати відповідні (тобто ті, які конфліктують з приватними інтересами) офіційні обов'язки в майбутньому. Разом з тим Керівництво виділяє і третю форму конфлікту інтересів - «уявний», який має місце у випадках, коли виникає думка про те, що приватні інтереси державної посадової особи здатні неправомірними чином вплинути на виконання ним функціональних обов'язків, проте в дійсності цього не відбувається [33].

Під приватним інтересом державної посадової особи, який впливає або може вплинути на об'єктивне виконання нею посадових обов'язків, мається на увазі можливість отримання державним службовцем при виконанні посадових обов'язків доходів (безпідставного збагачення) у грошовій або натуральній формі, доходів у вигляді матеріальної вигоди безпосередньо для державного службовця, членів його родини або інших осіб, а також для громадян або організацій, з якими державний службовець пов'язаний фінансовими або іншими зобов'язаннями. У разі виникнення у державного службовця особистої зацікавленості, яка призводить або може призвести до конфлікту інтересів, він зобов'язаний проінформувати про це представника наймача у письмовій формі.

Отже, головними характеристиками конфлікту інтересів є [26]: загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків; суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів; можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Отже, службовець зобов'язаний самостійно оцінювати умови і дії, які потенційно можуть вплинути на об'єктивність його службової діяльності.

Важливим в даному контексті є знання державною посадовою особою не тільки своїх прав, обов'язків, обмежень і заборон, але вимог, що пред'являються до службової поведінки.

Основні елементи в сукупності складають структуру конфлікту інтересів на державній службі (рис. 2.1), врахування і відповідне врегулювання яких законодавчо сприятиме уникненню конфлікту інтересів ще на тій стадії, коли об'єкту не завдано матеріальної шкоди. У цьому разі можна уникнути негативних наслідків як для самих відносин публічної служби, так і публічному службовцю уникнути відповідальності [7].

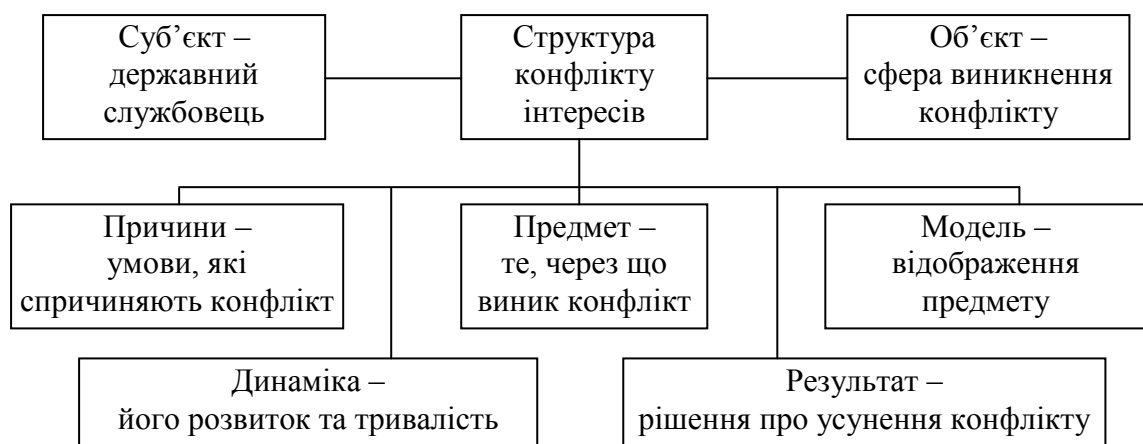


Рис. 2.1. Структура конфлікту інтересів [7]

Згідно «Методичних рекомендацій з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб», затверджених Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.07.2016 р. №2 «конфлікт інтересів - це конфлікт між публічно-правовими обов'язками і приватними інтересами державної посадової особи, за якого її приватні інтереси котрі, впливають з її положення як приватної особи, здатні неправомірним чином вплинути на виконання цією державною посадовою особою її офіційних обов'язків або функцій» [20].

Іншими словами, конфлікт інтересів - це ситуація, при якій службова особа виконуючи свої обов'язки має приватний інтерес (особисту

зацікавленість), яка хоча і не обов'язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатна до цього призвести [20].

Конфлікти в системі державної служби мають загальну соціальну природу з конфліктами в інших сферах діяльності, а також мають специфічні ознаки. В першу чергу, це пов'язано з характером відносин в галузі державного управління, через що конфлікти в органах державної влади ведуть не тільки до внутріорганізаційних наслідків, а й впливають в широкому сенсі на стан соціального середовища суспільства в цілому. Як справедливо зауважує К.В. Кім [16], в процесі проходження державної служби службовець стикається з різними конфліктними ситуаціями. Одні з них обумовлені загальними суперечностями суспільного розвитку, інші - закономірностями функціонування організаційних структур, треті - особливостями змісту діяльності державних службовців [44].

На думку О.М. Олешко, головним серед численних протиріч у зазначеній сфері є протиріччя між встановленою системою адміністративних правил і групових норм, з одного боку, і потребою суб'єктів управління мати високі статуси і виконувати такі ролі, які забезпечували б їм свободу діяльності і реальну можливість для самовираження, - з інший [24]. Таким чином, виникнення конфлікту інтересів як явища уникнути неможливо, оскільки службовець при ухваленні рішення не завжди може діяти неупереджено, без урахування своїх особистих інтересів або інтересів різних груп, а саме: соціальних, політичних, ділових і т.д., в успішній діяльності яких він може бути зацікавлений [26].

Розгалуженість і «масивність» системи державного управління обумовлює численні можливості для зловживань у різних сферах. Конфлікт інтересів не є винятком, і найчастіше його виникнення зумовлено специфікою конкретних відносин. Наприклад, стосовно: а) надання адміністративних послуг, дозвільних, реєстраційних, ліцензійних, сертифікаційних виробництв тощо; б) розподілу, використання та

розпорядження об'єктами державної та муніципальної власності; в) прийняття кадрових рішень (в т. ч. про нагородження державними нагородами та присвоєння почесних звань); г) реалізації контрольних і наглядових повноважень; д) оперативно-розшукової діяльності; е) виробництв по залученню до юридичної відповідальності; е) проведення конкурсів, тендерів і аукціонів і т. п. [44].

Термін «конфлікт інтересів» в контексті діяльності державних службовців почали застосовувати в основному у зв'язку з питаннями корупційної поведінки. Поширення даного інституту на сферу публічного управління викликано необхідністю запобігання впливу на держслужбовця будь-яких приватних інтересів, що можуть вплинути на виконання ним своїх посадових обов'язків.

Існують різні види конфлікту інтересів на державній службі, зокрема: організаційні конфлікти, конфлікти при плануванні роботи державного службовця, конфлікти показників звітності, конфлікти при виконанні неправових доручень тощо [7]. Конфліктом інтересів повинна вважатися і ситуація, пов'язана з впливом особистої зацікавленості державного службовця на належне виконання їм не тільки посадових (тобто по конкретній посаді), а й загальних службових обов'язків.

Недопущення та вирішення конфліктів інтересів на державній службі є одним з головних антикорупційних механізмів, який використовується в українському законодавстві протягом певного часу, в тому числі і стосовно до публічних службових відносин.

Конфлікт інтересів вважають передумовою, причиною подальшого здійснення злочину або адміністративного правопорушення. Найбільш поширеними ситуаціями виникнення та розповсюдження конфлікту інтересів в практиці діяльності державної служби є:

- проведення публічних закупівель, в процедурі яких приймають участь особи, пов'язані з посадовими особами замовника;

- проведення конкурсів за займання вакантних посад в публічних органах, коли між членами комісії та учасником конкурсу наявний особистий інтерес, а також підпорядкованість близьких осіб;

- здійснення функцій контролю або перевірки юридичних осіб, посадовими особами чи керівниками яких є близькі люди, або випадки отримання подарунків від осіб або організацій, якщо посадовою особою здійснюється контрольна функція по відношенню до них;

- розробка та прийняття рішень щодо розподілу бюджетних коштів, інших матеріальних або нематеріальних благ, відведення земельних ділянок – у випадку, коли між суб'єктом прийняття рішення та отримувачем блага є зв'язок;

- приватизація або відчуження державного чи комунального майна, укладання договору оренди такого майна, видача дозволів або ліцензій на окремі види діяльності, проведення державної експертизи;

- взаємодія посадовця в межах його служби з юридичними особами, в яких раніше працював або був керівником тощо.

Передумовами виникнення конфлікту інтересів на державній службі можуть бути [26]:

- 1) невисокий моральний рівень конкретного державного службовця;
- 2) наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;
- 3) недосконала система звітності, контролю та аудиту діяльності;
- 4) відсутність норм і правил вирішення існуючого конфлікту інтересів.

Варто вказати, що Модельний кодекс поведінки державного службовця є додатком до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам - членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, і на основі цього кодексу розроблено переважну більшість етичних кодексів державних службовців європейських країн [26, 32].

Отже, абстрактне поняття конфлікту інтересів може мати різні прояви, а тому посадова особа може стати порушником антикорупційного

законодавства без наявності прямого умислу або за необережністю, не усвідомлюючи в повній мірі ситуації.

Єдиного переліку ситуацій конфлікту інтересів не існує та не затверджено жодним органом через складність повного його визначення, тому великого значення набуває ретельний аналіз діяльності посадових осіб на предмет наявності або відсутності конфлікту інтересів.

Проблема запобігання та припинення конфліктів інтересів в системі державної служби є однією з найбільш актуальних. Це обумовлено цілим рядом причин, серед яких можна виділити: необхідність подальшого інституційного розвитку державної цивільної служби, закріплення принципів цивільного служіння державі і суспільству, формування моральних основ службової поведінки державних службовців, етичних норм виконання посадових обов'язків та ін. Теоретичним питанням і практичним аспектам боротьби з конфліктом інтересів присвячені численні дослідження в різних галузях наук: економіки, політології, юриспруденції.

Запобігання виникненню у державного службовця особистої зацікавленості, яка може привести до конфлікту інтересів, стає обов'язком керівника, який зобов'язаний при визначенні посадових обов'язків, доручень, під час вступу на державну службу враховувати персональні дані державного службовця і відомості про нього, пов'язані з надходженням на державну службу, її проходженням і звільненням з цивільної служби. Також важливо, попереджати про особисту зацікавленість державного службовця до того, як його дії призвели до виникнення конфлікту інтересів.

Слід зазначити, що громадянин, який надходить на державну службу, в першу чергу визначає своє особисте ставлення до необхідності служіння державі і суспільству, сумлінному виконанню свого службового обов'язку (іншими словами, покладених на державного службовця службових обов'язків). В даному випадку особистий інтерес державного службовця повинен бути усвідомлено підпорядкований інтересам держави, делегованим на рівень конкретної посади державної служби. А оскільки суспільство являє

собою складний соціальний організм, що складається із сукупності відносин взаємодіючих суб'єктів, зрозуміло, що кожен з них має свої інтереси, що можуть не збігатися один з одним.

Тривалий час вітчизняна наука пропагувала пріоритет громадських інтересів, що розглядалися односторонньо, як підпорядкування особистих інтересів груповим і суспільним, або особистих і групових – громадським (державним). Така позиція призводила до пріоритету інтересів держави, а отже - до порушення рівності у відносинах між соціальними суб'єктами та відчутної шкоди інтересам суспільства, держави, окремої особистості.

Сьогоднішні реалії та розвиток демократичних принципів відносин особистості, суспільства і держави, взаємодії та узгодження їх інтересів виходять з якісно інших постулатів. Особистість в умовах нормальних економічних відносин, отримуючи можливість вільно працювати на себе, задовольняти свої інтереси і потреби, одночасно сприяє задоволенню потреб суспільства і держави. Кожна людина має на свій особистий інтерес, реалізує свої власні можливості для задоволення особистих потреб, але при цьому кожен включений в загальну систему соціальних відносин, яка заснована на інтересах особистості, суспільства, держави, а її функцією є задоволення потреб всіх включених в неї суб'єктів.

В таких умовах особистість знаходить можливість невідчужуваної трудової діяльності і опиняється в обставинах, які об'єктивно формують її саме як громадянина нового, демократичного суспільства.

Звичайно, це створює певну основу для прояву соціальних протиріч на рівні взаємодії особистості і суспільства або особистості і держави. В останньому випадку такі соціальні протиріччя можуть породжувати конфлікт інтересів особистості державного службовця і тієї державної посади, яку він займає в силу свого службового становища. Превалювання суспільного інтересу над особистим може ставати лише елементом екстремальної ситуації, а не повсякденною нормою.

Держслужбовець за родом своєї діяльності, професійного становища в системі державних відносин влади займає особливе місце серед різноманітних носіїв особистих інтересів, оскільки об'єктом його інтересу виступає посада, яка, з одного боку, дає можливість прояву особистісних і професійних якостей, надбання суспільного становища, соціального статусу, а з іншого - накладає певні обов'язки та відповідальність.

Однак, посада державної служби є об'єктом інтересу не тільки держслужбовця, а й держави, що делегує в межі посадової компетенції частину своїх управлінських функцій, і суспільства, з наявною потребою ефективного регулювання різного роду соціальних взаємодій і відносин у різних сферах життєдіяльності окремих громадян, їх груп, асоціацій, інтереси і потреби яких різноманітні і носять приватний характер по відношенню до суспільства та до держави.

Таким чином, посада державної служби формує певний перелік основних суб'єктів інтересів:

- держава в особі її інститутів, органів влади та управління, окремих уповноважених організацій тощо; інтерес держави проявляється в забезпеченні ефективного виконання державних функцій в усіх напрямках державної влади і управління;

- суспільство в особі різних інститутів громадянського суспільства, які взаємодіють з інститутами держави; інтерес суспільства проявляється в непротивіччі державного управління, діяльності держслужбовців громадським цілям і потребам;

- громадяни, в тому числі їх групи; це рівень приватних інтересів, які можуть збігатися з громадськими та державними інтересами або йти всупереч ним, створюючи умови конфліктів, соціальних загроз, порушення законодавчих і моральних норм;

- державні службовці, які за службовим становищем зобов'язані дотримуватися державних та громадських інтересів, а будь-яке відхилення від цієї норми може розцінюватися як посадовий проступок або злочин; але

водночас державна посада перебуває в структурі особистісних інтересів державного службовця, в основі його соціальних мотивацій, вчинків.

Державна служба як об'єкт професійної мотивації має особливі відмінності, так як крім матеріальних і соціально-статусних стимулів містить ще й загальногромадянський компонент. Тому цивільні якості, включаючи їх морально-етичні складові, громадянськість, усвідомленість людиною цінностей суспільного блага і прогресу, повинні бути одними з головних при його вступі на державну службу.

В центрі конфлікту інтересів не завжди знаходиться якась особистісна зацікавленість держслужбовця (пряма або опосередкована), іноді він обумовлений інституційною недостатністю організації системи державної влади і управління, відсутністю реальних механізмів запобігання та подолання негативних наслідків використання посадових повноважень і можливостей в особистих цілях, що призводить до появи таких явищ як корупція і хабарництво.

Конфлікт інтересів не є службовою суперечкою, так як виникає не з приводу встановлення або застосування умов праці, а з приводу наявності або відсутності особистої зацікавленості у службовця. Разом з тим рішення, прийняте в результаті вирішення конфлікту інтересів, може бути оскаржено у комісії по службовим суперечкам або через суд. В такому випадку виникає індивідуальна службова суперечка з приводу врегулювання конфлікту інтересів.

На рис. 2.2 наведено ситуації, які призводять до виникнення конфлікту інтересів [5], для ефективного управління яким важливо передбачати найбільш вірогідні сфери його виникнення.

В країнах Організації Економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) виявлені сфери, в яких зазвичай з'являються конфлікти інтересів (рис. 2.3): суміщення посад; ексклюзивна (інсайдерська) інформація; укладання контрактів та угод; процес прийняття рішень (у випадку депутатів – голосування в комітетах та під час пленарних засідань); консультування під

час вироблення політики; подарунки та інші форми вигоди; особисті очікування і можливості та очікування від родини та громади (наприклад, підприємницька діяльність близьких родичів); зовнішня діяльність, зокрема підприємництво та перебування у наглядових радах підприємств; підприємницька або громадська діяльність після закінчення строку повноважень тощо [43].



Рис. 2.2. Ситуації, які призводять до виникнення конфлікту інтересів

Інституційна слабкість держави і суспільства дає можливість активно діяти з застосуванням будь-яких, в тому числі і недозволених, методів для досягнення своїх приватних цілей різних зацікавлених груп та окремих осіб.

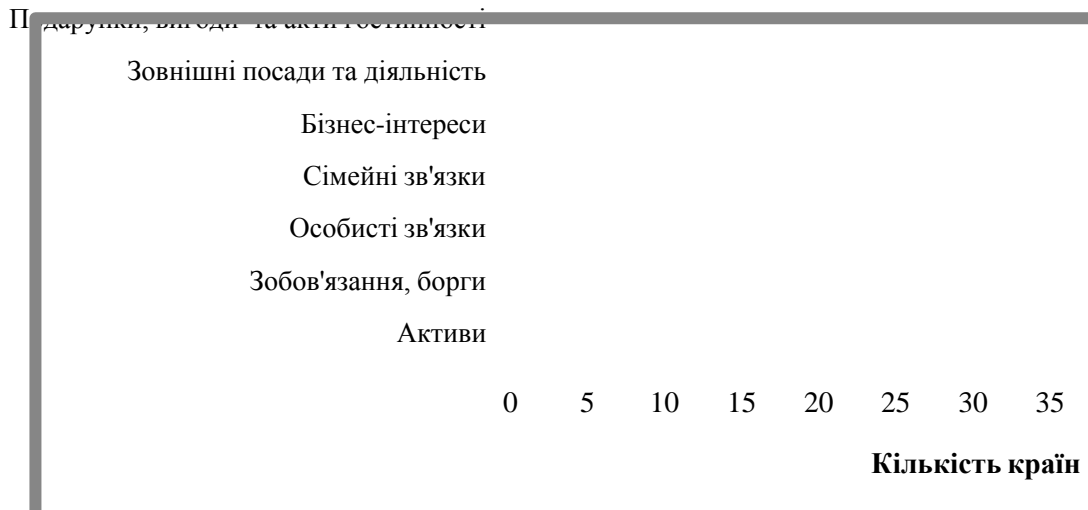


Рис. 2.3. Діяльність та ситуації з потенційним конфліктом інтересів для посадовців (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР) [43]

Об'єктом їх інтересів стають конкретні посадові особи, які заміщають посади державної служби.

Нажаль, подолання наслідків виникнення конфлікту інтересів не може відбуватись через використання лише репресивних методів всередині системи, оскільки в організаційних структурах державної служби вже склалось стійке соціальне середовище держслужбовців, де особистісні інтереси і способи їх реалізації не отримують морального осуду, якщо вони виходять за рамки інтересів держави і навіть несуть їм пряму загрозу. Також мова йде про формування адекватного державним і громадським інтересам внутрішнього і зовнішнього середовища держслужби, професійної особистості державного службовця, в основі мотивацій посадової поведінки якої будуть знаходитися принципи служіння державі і суспільству, дотримання законності та повага громадянських прав і свобод особистості.

Саме терпиме ставлення громадянського суспільства до порушень держслужбовцями посадової етики призводить до того, що конституційний принцип пріоритету прав і свобод людини спотворюється і перетворюється в основу для проявів корупції, в базу її виправдання в масовій свідомості і посадовій поведінці держслужбовців.

Отже, конфлікт інтересів в системі державної служби не можна розглядати як звичайне протиріччя особистих інтересів держслужбовця і держави, суспільства, громадян та їх об'єднань, соціальних груп, оскільки в його основі лежить безліч чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру.

2.2. Суб'єкти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в Україні

Врегулювання конфлікту, зокрема и конфлікту інтересів, на відміну від вирішення, обов'язково передбачає залучення третьої сторони, яка володіє повноваженнями відносно врегулювання конфліктних ситуацій. Якщо мова йде про конфлікт інтересів на державній службі, то третьою стороною, як правило, є безпосередній керівник службовця, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі - Національне агентство чи інший, визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно [24].

Діючий механізм враховує низку чинних нормативно-правових документів, проте, встановлено, що у випадку наявності у держслужбовця потенційного конфлікту інтересів, мова йде про запобігання конфлікту інтересів, а у випадку вже реального конфлікту інтересів необхідно знаходити шляхи для його врегулювання. Виділяють кілька груп суб'єктів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на держслужбі.

До першої групи належать суб'єкти запобігання конфлікту інтересів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції» [29]:

1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:

- Президент та Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр та віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівні особи центральних

органів виконавчої влади та їх заступники, Голова Служби безпеки та Генеральний прокурор України, Голова НБУ, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини тощо;

- народні депутати України, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови;

- державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування;

- військові посадові особи Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України та інших військових формувань, крім військовослужбовців строкової військової служби;

- судді, судді Конституційного Суду України, Голова, його заступник, члени й інспектори, посадові особи секретаріату Вищої ради правосуддя, Голова, його заступник, члени, інспектори, посадові особи секретаріату Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, посадові особи Державної судової адміністрації України, присяжні (під час виконання ними обов'язків у суді);

- особи рядового і начальницького складу державної кримінально-виконавчої служби, податкової міліції, особи начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України;

- посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, дипломатичної служби, держлісохорони, держохорони природно-заповідного фонду, центрального органу виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної податкової політики та державної політики у сфері державної митної справи;

- члени Національного агентства з питань запобігання корупції;

- члени Центральної виборчої комісії;

- поліцейські;

- посадові та службові особи інших державних органів;

- члени державних колегіальних органів;

2) особи, які для цілей Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [29]:

- посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені у пункті 1 ст. 3 Закону [29] (тобто ті, які не належать до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування);

- особи, які не є держслужбовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, приватні виконавці, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу тощо, визначені законом);

- представники громадських об'єднань, наукових установ та навчальних закладів, експерти відповідної кваліфікації зі складу конкурсних комісій, утворених відповідно до Закону України «Про державну службу», Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування», Громадської ради доброчесності, громадських рад, рад громадського контролю, утворених при держорганах та беруть участь у підготовці рішень з кадрових питань, підготовці, моніторингу, оцінці виконання антикорупційних програм, і при цьому не є особами;

3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, а також інші особи, які не є службовими особами та які виконують роботу або надають послуги відповідно до укладених договорів у випадках, передбачених Законом «Про запобігання корупції»;

4) кандидати у народні депутати України, на пост Президента України, в депутати обласних, районних, міських, районних у містах, сільських, селищних рад, кандидати на посади сільських, селищних, міських голів та старост;

5) фізичні особи, які:

- отримують кошти, майно в рамках реалізації в Україні програм (проектів) технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

- систематично, протягом року, виконують роботи, надають послуги щодо імплементації стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингу антикорупційної політики в Україні, підготовки пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, - якщо фінансування (оплата) таких робіт, послуг здійснюється безпосередньо або через третіх осіб за рахунок технічної або іншої, в тому числі безповоротної, допомоги у сфері запобігання, протидії корупції;

- є керівниками або входять до складу вищого органу управління, інших органів управління громадських об'єднань, інших непідприємницьких товариств, що здійснюють діяльність, пов'язану із запобіганням, протидією корупції, імплементацією стандартів у сфері антикорупційної політики, моніторингом антикорупційної політики в Україні, підготовкою пропозицій з питань формування, реалізації такої політики, та/або беруть участь, залучаються до здійснення заходів, пов'язаних із запобіганням, протидією корупції.

Згідно статті 28 Закону України [29]: особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до них особи, зобов'язані:

1) вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів;

2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника, а у випадку перебування особи на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника, або в колегіальному органі - Національне агентство чи інший визначений законом орган або колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів.

Друга група об'єднує суб'єктів врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Головною метою антикорупційної системи є не покарання службової особи, яка діяла в умовах потенційного чи реального конфлікту інтересів, а недопущення його виникнення. Тому вчасне надходження повідомлення від службової особи про його наявність є лише першим важливим кроком на шляху недопущення та врегулювання конфлікту інтересів. Ефективність цього процесу залежить, насамперед, від правильних та професійних дій і рішень керівника в обранні збалансованого способу його врегулювання з точки зору мінімального обмеження прав службовця та забезпечення інтересів служби.

2.3. Зарубіжний досвід запобігання та врегулювання конфлікту інтересів на державній службі

Сьогодні у світі немає жодної країни з абсолютним імунітетом проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у професійній діяльності держслужбовців. Усі країни вдаються до певних дій запобігання та протидії ситуаціям конфлікту інтересів, але з різним рівнем успіху [25].

Більшість країн Європейського Союзу розробили спеціальні закони про запобігання конфлікту інтересів, а протягом останніх років було здійснено ряд інших важливих кроків, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів на держслужбі: створено спеціалізовані антикорупційні органи, впроваджено ефективні механізми перевірки декларацій про активи та інтереси вищих посадових осіб держави, захисту осіб, які інформують про зловживання тощо [39].

У розвинених країнах при управлінні конфліктом інтересів досить довго застосовувався підхід, спрямований лише на усунення наслідків конфлікту інтересів, що припускає управління конфліктом інтересів, який уже виник. Однак сьогодні змінюється традиційний підхід на випереджальний, спрямований на профілактику конфлікту інтересів, що включає навчання, консультації, розробку інструкцій та підготовку персоналу публічної служби з акцентом на встановленні чітких стандартів поведінки і виявленні та вирішенні потенційних конфліктів інтересів за допомогою використання звітів про доходи. Сьогодні в багатьох країнах ведеться робота, щодо регуляції сфер, пов'язаних з діяльністю державних службовців, як отримання подарунків, робота за сумісництвом, працевлаштування після звільнення зі служби, використання службової інформації, політична активність [25].

Для реалізації такого запобіжного підходу використовується ефективна система примусу з широким набором інструментів (звільнення, пониження класного чину, тимчасове відсторонення від посади, позбавлення права заняття посад державної громадянської служби на певний період, штраф), котрі застосовуються як покарання та стягнення. Наявність ефективних контрольних механізмів забезпечує стійкість системи управління конфліктом інтересів. У країнах з розвиненою системою державного управління поряд з розгалуженою системою нормативно-правового регулювання її діяльності велика роль належить механізмам саморегулювання, в тому числі професійної (службової) етики, навчання та самоконтролю державних службовців за дотриманням вимог службової поведінки [25].

Європейський досвід засвідчує, що узгоджені, системні зусилля із вирішення ситуацій конфлікту інтересів вкладаються у рамки трьох стратегій [39]:

1. виявлення (в т.ч. потенційного) конфлікту інтересів на державній службі - може здійснюватися за допомогою аналізу: а) інформації, що надається державним службовцем про себе відповідно до вимог

законодавства про державну службу; б) особистих заяв державного службовця про можливий конфлікт інтересів відповідно до вимог законодавства; в) заяв третіх осіб, у тому числі тих, що вважають себе постраждалими від неправомірних дій державного службовця, пов'язаних з конфліктом інтересів.

2. попередження виникнення конфлікту інтересів - може бути реалізовано шляхом встановлення: а) заборони займатися певними видами діяльності; б) дозвільного порядку заняття певними видами діяльності; в) обов'язкового повідомлення про заняття певними видами діяльності.

3. запобігання негативним наслідкам конфлікту інтересів - пов'язано з такими рішеннями як: а) відсторонення (тимчасове або постійне) державного службовця від виконання обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; б) посилення контролю за виконанням державним службовцем обов'язків, під час здійснення яких виникає конфлікт інтересів; в) колегіальне прийняття рішень із питань, з якими пов'язаний конфлікт інтересів [39].

Загалом в європейських державах відсутній стандартний набір інструментів, спрямованих на запобігання та попередження конфлікту інтересів, але є найбільш важливі та поширені заходи (рис.2.4) [39].

Розглянемо більш детально основні можливі механізми, які застосовуються в різних країнах.

Обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності - умова поширюється на осіб, які обіймають політичні посади (глава держави, члени парламенту, уряду), державних (публічних) службовців, суддів, а обмеження встановлено законодавством переважної більшості європейських країн, у тому числі й України [25, 26].

Наступним механізмом є декларування особистих доходів. У країнах Європи відсутній єдиний підхід щодо визначення кола суб'єктів, які повинні подавати декларації про особисті доходи та суми доходів, що підлягають декларуванню. Так, у Великобританії члени парламенту декларують лише

доходи, що перевищують певну встановлену межу. У Польщі особисті доходи декларують лише особи, які обіймають політичні посади, а також особи, які обіймають виборні посади. У Латвії обов'язок декларування особистих доходів покладається на всіх службовців [25, 26].

Найбільш важливі та поширені заходи запобігання та попередження конфлікту інтересів країн Європи

- обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад);
- декларування особистих доходів та сімейних доходів;
- декларування особистого та сімейного майна;
- декларування подарунків;
- декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями;
- декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень;
- безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації;
- публічне розкриття декларацій про доходи та майно;
- обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень);
- обмеження і контроль за подарунками та іншими формами пільг;
- обмеження і контроль за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії);
- дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення поставить їх у конфліктну позицію

Рис. 2.4. Європейські заходи запобігання та попередження конфлікту інтересів

Дієвим важелем запобігання конфлікту інтересів в країнах Європи є декларування майна, що також не має уніфікованого застосування. Так, у Великобританії декларують майно члени парламенту, коли його вартість перевищує 59 тис. фунтів. У Німеччині члени парламенту не подають такі декларації, але держслужбовці для підтвердження відсутності боргів зобов'язані подати подібні декларації до призначення на посаду. Така практика щодо декларування майна службовцями є поширеною в багатьох

країнах Східної Європи. У західноєвропейських країнах держслужбовці навпаки звільняються від обов'язку декларування майна [2, 25, 26].

Окремо зупинимось на обов'язковому декларуванні доходів і майна членів родини службовця, практика якого є більше винятком і поширена лише в деяких державах, зокрема – в Польщі (декларування майна і доходів членів сім'ї (одного з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або місцеву виборну посаду). В Угорщині члени сім'ї (один з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або посаду вищих категорій державних службовців, доходів не декларують, проте декларують майно [26].

В багатьох державах Європи на законодавчому рівні передбачене обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах (Латвія) – всіма публічними службовцями, оскільки вважається, що їх отримання посадовою особою є першим кроком на шляху до корупції. Саме тому у Польщі така норма передбачена для осіб, які обіймають політичні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині – для членів парламенту, у Великобританії, Іспанії та Німеччині – для членів уряду та осіб, які обіймають політичні посади. Члени парламенту Британії зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1% від їхньої заробітної плати, члени парламенту Німеччини – якщо вартість подарунка перевищує 5 000 євро, члени французького парламенту декларують будь-які подарунки незалежно від вартості. В деяких країнах існують правила заборони на отримання подарунків або інших переваг: у Великобританії особа на політичній посаді не має права отримувати подарунки, вартістю вище 140 фунтів, а держслужбовці та члени парламенту взагалі не мають права отримувати будь-які подарунки; в Іспанії та Німеччині подарунки не мають права отримувати державні службовці, у Франції – будь-які посадові особи, якщо отримання подарунку впливає на незалежність посадової особи. Обмеження на одержання подарунків практикуються у Польщі (для осіб, що обіймають політичні або місцеві виборні посади), Угорщині (для членів парламенту) [25, 26].

Декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями, також є поширеним явищем в Європі – передбачене в Португалії (декларування за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду), Іспанії (декларування за 2 роки, що передують призначенню на політичну посаду або місцеву виборну посаду), Німеччині; в ряді європейських країн приватні інтереси задекларують лише, якщо вони можуть вплинути на виконання службових обов'язків (Великобританія, Італія, Латвія, Польща, Угорщина, Франція) [25, 26].

Декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень поширене в країнах, де виконується попередня процедура: у Португалії (за 3 роки, до призначення на політичну посаду, є добровільним для місцевих виборних посадових осіб), Іспанії (за 2 роки до призначення), Німеччині (для місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів; декларуються власні інтереси й інтереси родини та пов'язаних осіб), Угорщині (лише члени парламенту), Італії, Латвії, Польщі, Франції (у разі виникнення конфлікту інтересів) [2, 26].

Оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно – наступний дієвий механізм запобігання конфлікту інтересів на державній службі, передбачений законодавством деяких країн Європи – Польщі (для всіх місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (декларації про подарунки особам на політичних посадах, декларації про інтереси членів парламенту є загальнодоступними), Іспанії (декларації про інтереси членів парламенту та місцевих виборних посадових осіб можуть бути отримані за запитом будь-якої зацікавленої особи), Латвії (всі декларації є загальнодоступними). Законодавство Франції та Угорщини оприлюднення декларацій не передбачає [26]. Так, рівень розкриття приватних інтересів серед депутатів парламентів країн-членів ОЕСР є достатньо високим, на відміну від, наприклад, суддівської гілки (рис. 2.5) [43].

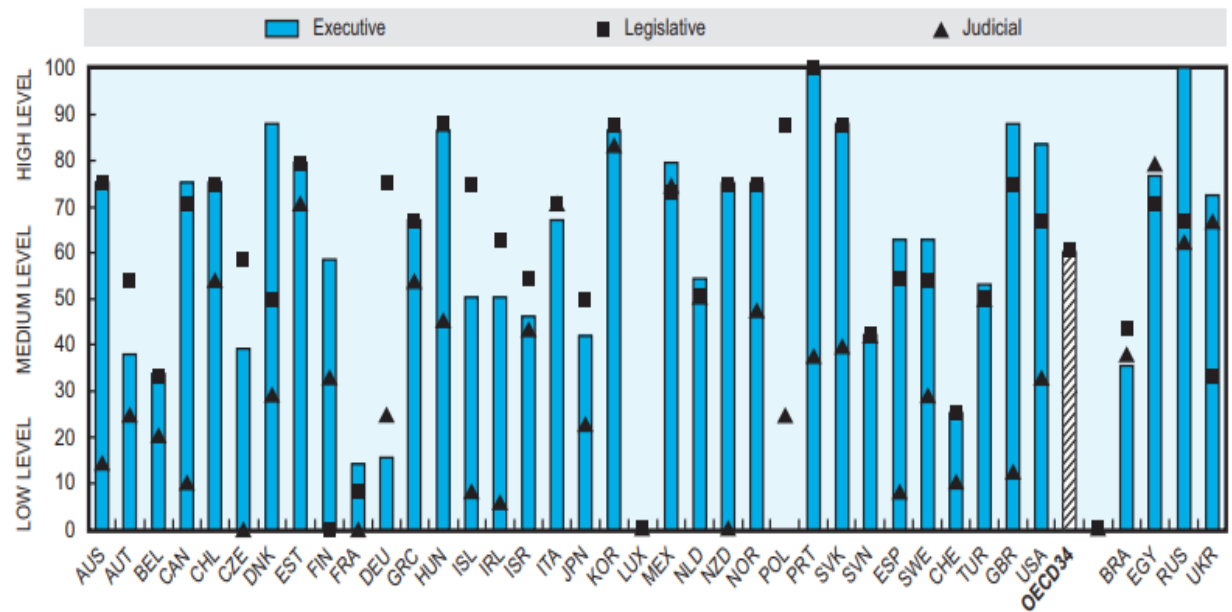


Рис. 2.5. Рівень розкриття приватних інтересів та їхня публічна доступність по країнах (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)

В окремих європейських країнах законодавчо закріплено обмеження на обіймання певних посад та заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця. Так, в Іспанії та Португалії (протягом відповідно 2 та 3 років після припинення таких повноважень) особа не має права працювати у приватній компанії, пов'язаній контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа.

Подібні обмеження для державних службовців встановлено й законодавством Італії, Польщі (1 рік, до того ж у разі звільнення з такої посади, особа, що її обіймала повинна отримати офіційну згоду на працевлаштування у приватній компанії за місцем роботи), Франції (5 років) та Великобританії (2 роки) [2, 26].

Особливим та важливим механізмом запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі, корисним для України, є заборона суміщення службової діяльності з посадами в громадських організаціях та партіях, основна мета якої запобігання політизації судочинства та державної служби. Така заборона існує в багатьох країнах Європи для суддів

(практично в усіх європейських країнах) і державних службовців певних категорій (Польща, Великобританія, Угорщина). В Україні навпаки досі спостерігається надмірна заполітизованість усіх галузей та рівнів державного управління, що неприпустиме для демократичного суспільства і підриває авторитет інституту держслужби та державного управління в цілому [25, 26].

Ще одним європейським механізмом запобігання конфлікту інтересів є утримання від участі у прийнятті рішень (наприклад, Іспанія, Франція та Німеччина, Болгарія), тобто службовець не може здійснювати свої повноваження у випадку особистої зацікавленості в їх здійсненні (наприклад, при голосуванні, посадова особа, не бере участі в голосуванні; у випадку необхідності вчинити певні дії – доручає їх вчинення неупередженій особі, без особистого інтересу у вчиненні цих дій; при обговоренні – не бере участі в їх проведенні; при розгляді певних документів або отримання інформації – не бере участі в розгляді та не отримує інформацію) [26, 40].

Законодавством низки європейських держав (Великобританії, Іспанії, Латвії, Португалії, Франції) встановлено обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств, які виступають постачальниками робіт, товарів і послуг для відповідного органу влади або перебувають під його контролем чи прямим підпорядкуванням. У Польщі місцеві виборні посадові особи взагалі не можуть бути власниками часток у статутному капіталі будь-яких приватних підприємств [2, 26].

Механізми запобігання конфлікту інтересів, передбачених законодавством, стосуються таких явищ, як передача корпоративних прав в управління трастовій компанії, продаж часток у статутному капіталі компаній (наприклад, Великобританії (щодо посадових осіб, які обіймають політичні посади), Франції, Іспанії та деяких інших країнах) [26].

На рис.2.6 наведено інструменти розв'язання ситуацій конфлікту інтересів (передача грошових інтересів у сліпі трасти, підвищена прозорість ухвалення рішень, передача повноважень, складення повноважень,

обмеження або відмова від особистого інтересу, відмова від подарунків) та кількість країн-членів ОЕСР, що їх реалізують [43].

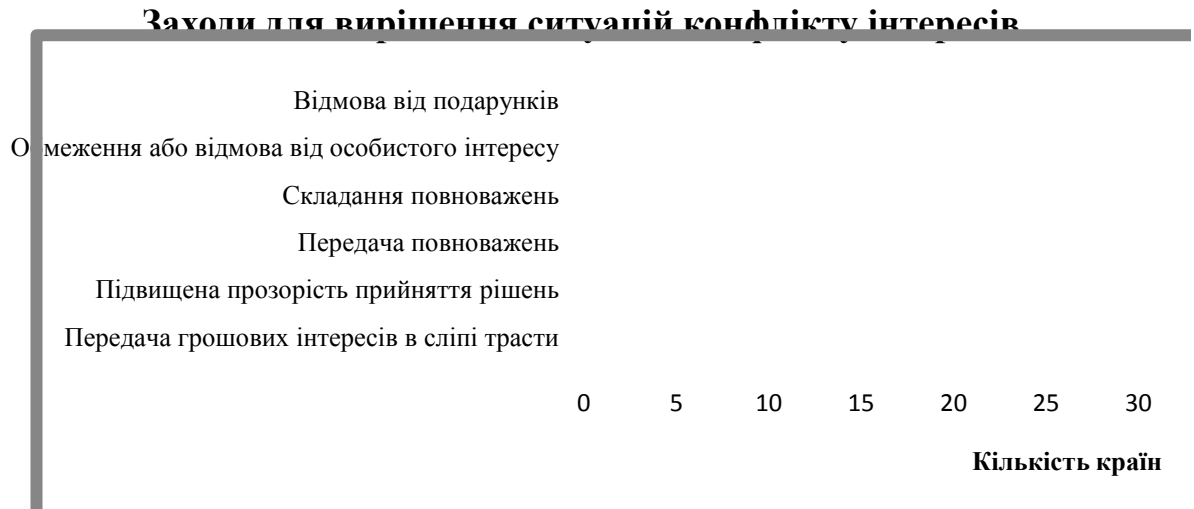


Рис. 2.6. Які заходи використовуються для вирішення ситуацій конфлікту інтересів? (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)

Зазначені механізми в певному вигляді мають місце у вітчизняній практиці державного управління, але рівень їх дієвості низький і визначити її досить складно, тому ефективність діяльності державних інституцій і взагалі якість державного управління та державної служби в Україні знаходиться ще далеко від рівня кращих світових стандартів і потребує чималих зусиль [26].

Законодавство про конфлікт інтересів і інструменти з управління конфліктом інтересів розвинених країн налічує десятиріччя, а отже, дослідження напрацьованого європейського досвіду для запозичення прогресивних здобутків є перспективним для розвитку управління конфліктом інтересів у нашій країні [25, 26].

Що ж до санкцій, які застосовуються до тих, хто порушив норми щодо конфлікту інтересів, найширше використовуються дисциплінарні заходи (рис. 2.7) [43].



Рис. 2.7. Санкції за порушення політики конфлікту інтересів (за даними ОЕСР, серед країн-членів ОЕСР)

Більшість напрацювань країн Європи щодо вирішення конфліктів інтересів на державній службі є цілком прийнятними для впровадження в Україні (наприклад, обмеження на суміщення службових посад та членство в політичних партіях, обов'язкове оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно тощо) і могли суттєво звужити поле для проявів корупції та вплинути на ступінь довіри суспільства до державних службовців і до інституту державної служби в цілому [25, 26].

Водночас, зазначимо про необхідність врахування особливостей українських інституціональних умов, а ефективного впровадження наведеного передового закордонного досвіду потребує значних ресурсних витрат та визначення, тих, на кого саме будуть покладені функції з реалізації завдань упровадження і виконання цих механізмів. Так, у польському парламенті немає окремого органу, який би відповідав за управління конфліктами інтересів - зазвичай ці обов'язки покладаються на спікерів Сейму та Сенату та Комітет Сейму з питань етики [43].

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПОДОЛАННЯ КОНФЛІКТІВ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Проблеми врегулювання конфліктів в системі державного управління

Проблеми, пов'язані з подоланням конфліктів в системі державної служби сьогодні є нагальними, так само як і проблема конфлікту інтересів, що обумовлено низкою причин: необхідність подальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів державного служіння державі і суспільству, формування моральних основ службової поведінки держслужбовців, етичних норм виконання посадових обов'язків та ін.

Особа, що приступає до виконання обов'язків на держслужбі, має визначити, перш за все своє, особисте ставлення до необхідності служіння державі і суспільству, сумлінному виконанню своїх службових обов'язків. Тому особистий інтерес держслужбовця повинен бути усвідомлено підпорядкований інтересам держави, делегованим на рівень конкретної посади державної служби.

Конфліктність таїться в самій природі та організації державної влади, з властивими їй структурною упорядкованістю рівнів управління системами, їх ієрархічністю, визначеністю процедур діяльності та відповідальності учасників службових відносин. Це закладає протиріччя між верхніми (керуючими) та нижніми (керованими) рівнями управління. За видимістю структурної цілісності та упорядкування системи державного управління їй властиве функціональне розщеплення, виражене, наприклад, у прагненні державних структур (міністерств, агентств, служб) до присвоєння окремих функцій, повноважень чи невиконання своїх функцій та повноважень. Важливим джерелом виникнення державно-адміністративних конфліктів

також може стати нечітка організація планування та виконання бюджету. Ситуації з виділенням ресурсів незалежно від результатів виконання функцій державними структурами (державні органи вимушені конкурувати за обмежені ресурси) фактично створюють фон для виникнення конфлікту. Частою причиною конфліктів стають порушення в комунікаціях і, перш за все, в спотвореній інформації або інформаційному маніпулюванню.

Звичайно, це створює певну основу для прояву соціальних протиріч на рівні взаємодії особистості і суспільства або особистості та держави. В останньому випадку такі соціальні протиріччя можуть породжувати конфлікт інтересів особистості державного службовця та займаної ним за службовим становищем державної посади.

Конфлікт інтересів в системі державної служби за своєю природою і змістом являє собою більшою мірою моральну колізію державних інтересів в межах компетенції посади державної служби та особистісних інтересів державного службовця. При цьому суб'єктом конфлікту інтересів виступає не тільки сам держслужбовець, а й інші суб'єкти, інтереси яких спрямовані на об'єкт - посаду державної служби.

Окрім зазначених причин конфліктів інтересів держслужбовця, у ряді випадків він обумовлений інституційною недостатністю організації системи державної влади та управління, відсутністю або недостатністю реальних механізмів запобігання та подолання негативних наслідків використання посадових повноважень в особистих цілях, наслідком чого є корупція і хабарництво, які не можуть бути повністю подолані репресивними методами внутрісистемного характеру, оскільки в системі держслужби та її оргструктурах склалось стійке соціальне середовище держслужбовців, де особистісні інтереси і способи їх реалізації не отримують морального осуду, якщо виходять за рамки державних інтересів і навіть несуть їм пряму загрозу.

Окремо слід виділити проблему інституційної забезпеченості щодо функціонування та розвитку вітчизняної державної служби. До недавна це було пов'язано з відсутністю законодавчо закріплених основних принципів,

які узгоджуються з нормами демократії, громадянськості, суспільної моралі, соціальної відповідальності і т.п. Сьогодні вже прийнято цілу низку законів та підзаконних актів, які дозволяють суттєво регулювати питання функціонування державної служби. Водночас, очікування суспільства, пов'язані з новим законодавством нажалі досі не задовольняються.

Державно-адміністративна сфера представляє собою складну неврівноважену біполярну систему, в якій, з одного боку, управління конфліктом відводиться вторинна роль, що не впливає на реалізацію закріплених за державною структурою функцій та на виконання службовцями своїх посадових зобов'язань, а з іншого боку, державно-адміністративна сфера створює додаткові можливості виникненню різних конфліктів та протиріч, найбільш істотним чином визначаючи її динаміку та еволюцію [7].

З метою уникнення конфлікту слід змінювати підходи до проблемних ситуацій, шукати найбільш оптимальні варіанти в організації роботи відповідного органу, для недопущення впливу приватного інтересу держслужбовця на обґрунтованість і добросовісність прийнятого ним рішення чи вчиненої дії. Держслужбовець має вжити усіх можливих заходів для уникнення конфлікту інтересів, суворо дотримуватись обмежень і заборон, передбачених законодавством, уникати дій, які породжують підозру в безсторонності вчинених ним дій чи прийнятті рішень [7].

Отже, проблеми врегулювання конфліктів в системі держслужби дійсно існують і їх не можна розглядати однобічно, як просте протиріччя особистих інтересів держслужбовця і держави, суспільства, громадян та їх об'єднань, соціальних груп і т.п. В основі такого складного соціального явища є безліч різних чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру, визначених умов виконання державними службовцями посадових обов'язків, інституціональних похибок в організації системи державної служби тощо.

Слід зазначити, що новими позиціями антикорупційного законодавства серед можливих вирішень конфлікту інтересів є можливість та зобов'язання

посадової особи направляти звернення до Національного агентства із запобігання корупції (НАЗК) з метою отримання роз'яснень щодо дійсної наявності або відсутності у суб'єкта конфлікту інтересів, а також законних шляхів його врегулювання.

В даний час існує кілька форм відповідальності за дії пов'язані з конфліктом інтересів.

Адміністративна відповідальність передбачає:

- за приховування факту реального конфлікту приватних та публічних інтересів на особу накладаються штрафні санкції фінансового характеру - 3400 грн. в перший раз, а вразі повтору – 6800-13600 грн. та позбавлення права займати певні посади або займатись певною діяльністю терміном на 1 рік;

- за вчинення дій або прийняття рішення при наявності реального конфлікту інтересів накладається штраф до 6800 грн., а в разі повтору - 6800-13600 грн. та позбавлення права займати певні посади або займатись певною діяльністю терміном на 1 рік;

- за відсутності певних заходів згідно закону з боку посадової особи при виявленні корупційного правопорушення – штраф до 4250 грн., при повторі – до 6800 грн.;

- якщо ж особа не виконала законні вимоги НАЗК – накладається штраф до 4250 грн., при повторі – 5100 грн.

Також можливо застосовувати й дисциплінарну відповідальність через такі види дисциплінарного стягнення: зауваження; догана; попередження про неповну службову відповідність; звільнення з посади державної служби. Крім того, у ст. 65-66 Закону України «Про державну службу» зазначаються підстави для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, в тому числі в разі виникнення конфлікту інтересів викликаного певними дисциплінарними проступками (наприклад, порушення правил етичної поведінки державних службовців; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних

особистих інтересах інших осіб; подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби; прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення тощо) та умови застосування дисциплінарних стягнень [28].

Подібні заходи виявляють активну модель поведінки посадових осіб щодо виявлення та подолання конфліктів приватних інтересів з публічними.

Як засвідчує практика останніх років, все більше службовців різних рівнів починають відповідально ставитись до свого обов'язку визначення, повідомлення та врегулювання конфліктів інтересів у своїй діяльності. Однак, попри позитивну динаміку цих процесів питання вчасного встановлення наявності (відсутності) конфлікту інтересів, а також моменту його виникнення продовжує викликати труднощі у службовців, що є закономірним, адже здатність визначити конфлікт інтересів залежить від низки факторів [20]:

- рівня обізнаності із службовими повноваженнями;
- усвідомлення наявності приватного інтересу;
- розуміння ступеню впливу приватного інтересу на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення діяння службовцем; і нарешті,
- рівня правової грамотності службової особи.

При цьому досить часто виникають ситуації одночасного виконання посадовою особою великої кількості завдань із обмеженими термінами їх виконання, що збільшує навантаження на неї [20]:

За таких умов питання швидкої ідентифікації наявності можливого конфлікту інтересів стає ще більш актуальним, адже закон не містить

винятків щодо подібних ситуацій і не розглядає їх як обставину, яка звільняє службову особу від відповідальності [20].

3.2. Рекомендації щодо методів запобігання та врегулювання конфліктів в системі державного управління

Конфлікти в державній сфері відіграють надзвичайно важливу роль, сигналізуючи владі та суспільству про існування протиріч та позицій громадян, про існуючі розбіжності, які вимагають вирішення або дослідження; змушують владу переглядати свої цілі, рішення, курс в цілому; стимулюють дії, здатні контролювати ситуацію, подолати певні труднощі в управлінському процесі.

Пошуку шляхів врегулювання конфліктів в системі державного управління слід приділяти особливу увагу, оскільки держава є символом стабільності і гарантом порядку. Останнім часом в державному управлінні значні зусилля спрямовані на технології контролю і попередження конфліктів, коли наголос робиться на превентивні заходи, пов'язані з виявленням конфліктогенних чинників, їх аналізом і спробами не допустити розвитку конфліктної ситуації до відкритого протистояння.

Вирішення конфліктних ситуацій у державній службі (зокрема, конфлікту інтересів як найрозповсюдженішої форми конфлікту) потребує особливої уваги, оскільки їх існування зменшує ефективність діяльності та підриває довіру зі боку громадян до органів державної влади і ставить під сумнів неупередженість та справедливість діяльності держслужбовців, безсторонність прийнятих рішень [7].

При аналізі та виборі способів врегулювання державно-адміністративних конфліктів слід спиратись на інституційну та юридичну процедури через легітимні та конституційні засоби. Успішне вирішення конфліктів інтересів на державній службі можливо за умови наявності

відповідного антикорупційного законодавства, яке вже прийнято в Україні, але не отримало широкого застосування, та прийняття закону про лобізм в органах державної влади, який допоміг би визначити межу, за якою починається конфлікт інтересів в системі державної служби.

Оскільки державні установи відрізняються, насамперед, раціональним розподілом влади і компетенцій в організації, то врегулювання внутрішньоорганізаційних конфліктів в цих установах має відбуватись раціональним шляхом через створення продуманої системи раціональних правил, що може послаблювати напругу (але до кінця не знімає конфлікт). Поліпшення дії механізму правил, норм, наказів, продумана система ротачії або службового зростання сприяють зняттю конфліктних непорозумінь і залагодженню суперечок. Але такі методи є дієвими при наявності жорсткої дисципліни, відносно урівноваженій суспільній свідомості й не дуже інтенсивному перебігу конфлікту. В іншому разі, якщо конфлікт набуває різкої форми протистояння, зазвичай вдаються до самого радикального організаційного методу зміни структури організації, що тягне за собою ліквідацію старих і створення нових відділів, перегляд відносин між підрозділами, перехід співробітників в інші відділи.

Особливу роль при врегулюванні конфліктів в сфері державного управління має відігравати Конституційний Суд з виконанням попереджувальної та стримуючої функцій у вирішенні державно-правових конфліктів, діяльність якого можна розглядати як механізм «стримування і противаг», які підтримують баланс трьох гілок влади і відіграють важливу роль у збереженні і зміцненні принципів демократичної правової держави.

Якщо державна влада не відповідає інтересам суспільства, не забезпечує ефективність управління та виникає ґрунт для конфлікту між державою і населенням, гострими сигналами якого є падіння авторитету влади, її престижу, втрата суспільної довіри. Водночас, при підміні державними чиновниками служіння загальнонаціональним інтересам своїми корпоративними інтересами виникає один з найзначніших видів конфліктів в

системі державного управління - конфлікт між громадянами і державними службовцями, оскільки порушується система зворотних зв'язків між суспільством і державою, а отже, постає проблема конфліктних взаємовідносин між державними чиновниками та громадянами.

Щодо методів врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, то вони мають забезпечувати своєчасність реагування на порушення законодавства і запобігати прийняттю рішень чи вчинення дій в умовах існування конфлікту інтересів. Важливим є саме управління конфліктом інтересів, оскільки досить суворий підхід до контролю за застосуванням приватних інтересів може суперечити іншим базовим правам осіб або ж перешкоджати доступу компетентних та професійних кандидатів до роботи на публічній посаді [43].

При формуванні національної політики запобігання конфлікту інтересів Україна запроваджує дуалістичний підхід: з одного боку, політика щодо врегулювання конфлікту інтересів розробляється у межах стратегії запобігання та протидії корупції, а з іншого – вона є складовою політики гарантування та підвищення етичних стандартів професійної поведінки державних службовців. Цей підхід досить чітко відображено у вітчизняному законодавстві: одні нормативно-правові акти щодо врегулювання конфлікту інтересів виступають важливими засобами підтримання моральної чистоти державної служби, а інші – є частиною антикорупційного законодавства [39].

ОЕСР розроблено комплексні рекомендації до формування політики управління конфліктами інтересів, які можуть бути корисними для реалій України та допомогти подолати негативні наслідки виникнення конфліктів (рис. 3.1) [43].

Зрозуміло, що політика управління конфліктами інтересів не ставить за мету заперечувати існування приватних інтересів, але вона спирається на добросовісність та цілісність публічної служби та усвідомлення необхідності своєчасного виявлення конфлікту інтересів [43].

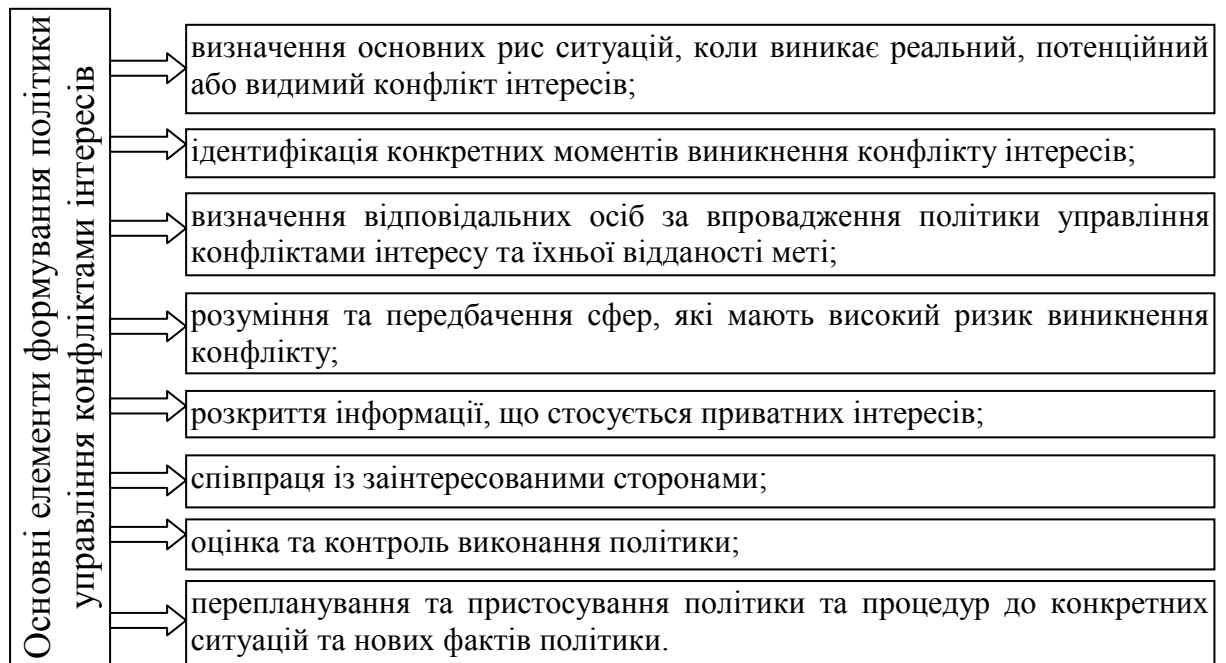


Рис. 3.1. Основні елементи формування політики управління конфліктами інтересів

Ефективність управління конфліктами інтересів залежить передусім від комплексності та системності заходів, а також від розуміння невідворотності покарання за порушення наявних норм. Саме тому важлива як наявність законодавчої бази для врегулювання конфлікту інтересів, так і відслідковування їх появи та вживання необхідних санкцій [43].

За рекомендаціями ОЕСР ключовими напрямками політики щодо конфлікту інтересів є [43]: визначення та введення в законодавство поняття конфлікту інтересів; забезпечення прозорості, відкритості та підзвітності; управління конфліктами інтересів; освіта та інформування щодо конфлікту інтересів; правозастосування та виконання чинних норм.

Для розробки ефективної політики та управління конфліктами інтересів необхідно чітко та однозначно визначення поняття конфлікту інтересів в законодавстві, спираючись на кращі світові практики та рекомендації міжнародних організацій, як-от ОЕСР. Основною для визначення є наявність зв'язку трьох елементів: неприйнятність можливості виникнення конфлікту між приватним інтересом особи та її зобов'язанням, що також вимагає

окремого визначення поняття приватного інтересу та переліку обов'язків посадової особи [43]. Цей напрямок на сучасному етапі вже реалізується, але його можна доповнити пропозицією з розробки опитувальних форм (тестів), які б допомогли виявляти конфлікти інтересів, включаючи їх до освітніх програм, семінарів та поширюючи серед державних службовців.

Першим кроком в управлінні конфліктами інтересів є необхідність визначення їхньої наявності. Для цього використовують тести, опитувальники та контрольні списки. Важливо розрізняти, яким є вид конфлікту інтересів – реальним, потенційним чи видимим. Такі форми можуть бути корисними і для представників громадськості та журналістів, які проводять певні розслідування [43]. Крім того, згідно [20] з метою забезпечення вчасного запобігання та ефективного вирішення конфлікту інтересів кожному державному службовцю рекомендується періодично проводити самостійне тестування, що допоможе здійснити експрес-аналіз його наявності. В обов'язковому ж порядку такий тест рекомендується проводити, зокрема, у випадках: надання нового службового завдання; зміни кола повноважень; виникнення нових обставин, які можуть вплинути на об'єктивність чи неупередженість службової особи.

Важливим є також включення поняття конфлікту інтересів та дотичних принципів до кодексів етики державних установ та органів (за їх наявності або розробку з врахуванням принципів), що допоможе зменшити опір серед держслужбовців. Серед аспектів конфлікту інтересів у кодексі мають бути положення про служіння публічному інтересу, прозорість та підзвітність, добросовісність, легітимність, справедливість, відповідальність, ефективність та результативність тощо. Також подібні кодекси та інші нормативні акти мають містити положення про подарунки держслужбовцям [43].

Окрім передбачення принципів прозорості, відкритості та підзвітності в законодавстві та внутрішніх документах установи, органу, організації, важливим є закріплення цих принципів на практиці. Реєстрація приватних інтересів та активів є найважливішим елементом забезпечення прозорості та

відкритості, а за умови публічного доступу до цієї інформації суспільство отримує шанс контролювати державних службовців [43].

Для ефективного вирішення конфліктів інтересів необхідним є передбачення санкцій за порушення будь-яких норм щодо конфлікту інтересів та невідворотність покарання за відмову задекларувати відповідні інтереси та активи, які можуть бути від дисциплінарних заходів до кримінальної відповідальності або порушення норм декларування [43]. При цьому перевірка відповідності декларацій законодавчим нормам має бути покладена на окремий відповідальний орган.

Розкриття правопорушення або корупційної поведінки третіми особами є невід'ємним інструментом боротьби з корупцією, що потребує забезпечення належного захисту таким особам на рівні законодавства. В ряді країн світу ці питання регулюються окремими законами [43].

Важливим елементом управління конфліктами інтересів є чіткий розподіл обов'язків з визначенням відповідальних органів або підрозділів, та чітко окресленою процедурою, за якою держслужбовець має діяти в разі виникнення конфлікту інтересів [43].

Окремим напрямком політики щодо конфлікту інтересів є належне інформування всіх зацікавлених сторін щодо поняття конфлікту інтересів. Державні службовці мають знати, в яких ситуаціях вони потрапляють під дію норм про конфлікт інтересів та як діяти в разі його виникнення. В свою чергу, бізнес-структури та лобісти мають розуміти межі, за які не можна виходити в процесі узгодження позицій [43].

Крім того, важливим є регулярне проходження державними службовцями тренінгів, семінарів та інших видів навчання для засвоєння законодавчих рамок щодо конфлікту інтересів, а також для практичного вирішення ситуацій конфлікту інтересів. До проведення цих заходів можливо залучати представників громадських організацій, контролюючих органів, міжнародних експертів, а самі тренінги мають ґрунтуватися на реальних кейсах та ситуаціях та надавати практичні інструменти, які допоможуть

зорієнтуватись при виникненні конфлікту інтересів та спробувати самостійно вирішити його.

Оскільки наслідком конфлікту інтересів є отримання державним службовцем вигоди особисто для себе, свого близького оточення, всупереч інтересам держави, слід передбачити заходи недопущення таких ситуацій та запобігання й врегулювання конфлікту інтересів у службовій діяльності держслужбовців [7].

Одночасно, слід розуміти, що на посадову особу покладаються певні зобов'язання з метою недопущення негативних наслідків, особливо якщо має місце конфлікт інтересів на державній службі. Згідно ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції» серед таких зобов'язань є [29]:

1) в разі наявності ризику виникнення конфлікту інтересів - вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів. В такому випадку на практиці серед можливих варіантів є складання своїх повноважень або утримання від будь-яких дій або рішень щодо близької особі, інформування в письмовій формі про конфлікт інтересів НАЗК та отримання для себе певної «амністії». Також у разі, коли не існує повної впевненості щодо наявності конфлікту інтересів в кожній окремій ситуації слід звернутись для роз'яснень у відповідний територіальний орган НАЗК.

2) в разі коли посадова особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів на неї покладається зобов'язання повідомляти не пізніше наступного робочого дня безпосереднього керівника або в разі відсутності такого за посадою - Національне агентство чи інший визначений законом колегіальний орган, під час виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів, відповідно;

3) не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів;

4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів. Конфлікт інтересів можна врегулювати ззовні (проблему

вирішують розпорядчим актом керівника або керівного органу), або самостійно. Зовнішнє врегулювання конфлікту інтересів здійснюється через:

а) усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів. Таке рішення приймається у різний спосіб залежно від того, який характер має конфлікт інтересів (ст.30 Закону):

- якщо конфлікт інтересів має тимчасовий характер то за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій інших працівників рішення приймає керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації;

- якщо конфлікт інтересів має постійний характер рішення приймає керівник органу або відповідного структурного підрозділу, у якому працює особа.

б) обмеження доступу особи до певної інформації (ст.31 Закону) - здійснюється за рішенням керівника органу або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа, у випадку, якщо конфлікт інтересів пов'язаний з таким доступом та має постійний характер, а також за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження і можливості доручення роботи з відповідною інформацією іншому працівнику органу, підприємства, установи, організації;

в) перегляд обсягу службових повноважень особи (ст.32 Закону) - здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, у якому працює особа, у разі, якщо конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи, а також за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника;

г) застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, учиненням нею певних дій чи прийняття рішень (ст.33 Закону), в рішенні про який визначаються: форма контролю, уповноважений на проведення контролю працівник, обов'язки особи у зв'язку із застосуванням зовнішнього контролю за виконанням нею відповідного завдання, вчиненням нею дій чи прийняття рішень. При цьому зовнішній контроль може здійснюватись в таких формах:

- перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань, пов'язаних із предметом конфлікту інтересів;

- виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника;

- участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу.

д) переведення особи на іншу посаду (лише за її згодою) або її звільнення (ст.34 Закону). Переведення особи на іншу посаду здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації лише за наявності у сукупності трьох умов: конфлікт інтересів у діяльності особи має постійний характер; не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу; є вакантна посада, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи. Звільнення особи із займаної посади здійснюється у разі, якщо реальний чи потенційний конфлікт інтересів у її діяльності має постійний характер і не може бути врегульований в інший

спосіб, в тому числі через відсутність її згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Самостійне ж врегулювання конфлікту інтересів здійснюється шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади. Інших способів самостійного врегулювання конфлікту інтересів законодавчо поки що не передбачено. Тому у більшості випадків доведеться покладатися на зовнішнє врегулювання.

Наявність різних способів врегулювання конфлікту інтересів має відображати гнучкість у вирішенні цієї проблеми, що дасть можливість охопити різноманітні ситуації, які можуть виникати на практиці [7].

Наразі підхід, який передбачає використання окремих точкових інструментів, за умови їх розумного відбору та практичного втілення, більш розумний і перспективний з точки зору формування української моделі управління конфліктом інтересів на державній службі. Але в подальшому постають питання про:

- доцільність створення в системі державного управління спеціалізованого органу з питань етики поведінки державних службовців;
- наукове обґрунтування необхідності створення стандартів поведінки на державній службі (у вигляді Кодексу або в іншій формі);
- модернізацію механізмів службового контролю, тобто широкого набору санкцій, застосовуваних як міри відповідальності за порушення службових обов'язків;
- створення системи навчання, що охоплює всіх державних (публічних) службовців, спрямованої на забезпечення розуміння основних цінностей державної служби як основи державного управління;
- удосконалення методів роботи керівника під час виконання завдань, що покладені на органи державного управління [7].

Ефективна політика з урегулювання конфлікту інтересів має підтримувати рівновагу між державними інтересами, захищаючи добросовісність рішень на державному рівні, та приватними інтересами посадовців.

ОЕСР у Рекомендаціях щодо врегулювання конфлікту інтересів на державній службі пропонує практичні інструменти допомоги для державних інституцій щодо підтримання добросовісності при прийнятті рішень на державному рівні. Загалом цього можна досягти шляхом:

- переконання у тому, що органи державної влади мають відповідні стандарти політики зі сприяння добросовісності та реалізують їх на практиці;
- встановлення ефективних процесів виявлення ризику та врегулювання конфлікту інтересів у щоденній роботі та відповідних механізмів підзвітності й управлінських підходів, що включає санкції як для гарантування того, що посадовці несуть персональну відповідальність за дотримання букви і духу таких стандартів, так і для заохочення службовців, діяльність яких засвідчує постійну відповідність таким стандартам.

При врегулюванні ситуацій конфлікту інтересів, з метою підтримки довіри до державних інституцій, державні службовці мають дотримуватися чотирьох головних принципів: служіння суспільним інтересам, забезпечення прозорості та громадського аналізу, посилення персональної відповідальності, розвиток організаційної культури.

Отже, ключовими настановами з управління конфліктом інтересів є: 1) виявлення відповідних ситуацій конфлікту інтересів; 2) запровадження процедури виявлення, управління та врегулювання ситуації конфлікту інтересів; 3) демонстрування лідерства; 4) розвиток партнерства з працівниками; 5) забезпечення дотримання політики з урегулювання конфлікту інтересів; 6) ініціювання партнерства з діловим та некомерційним секторами на новій основі.

Окремо, також слід взяти до уваги запропоновані Тертишною О.А. способи мінімізації конфліктної напруженості в системі державної служби,

пов'язані, перш за все, із формуванням та розвитком конфліктологічної компетентності як складової професійної компетентності державного службовця, що включає: розуміння природи суперечностей і конфліктів між людьми; формування конструктивного відношення до конфліктів; володіння навиками неконфліктного спілкування у важких ситуаціях; уміння оцінювати і пояснювати виникаючі проблемні ситуації; наявність навиків управління конфліктними явищами; уміння розвивати конструктивний ресурс виникаючого конфлікту; уміння передбачати можливі наслідки конфлікту; уміння конструктивно регулювати суперечності та конфлікти, усувати негативні наслідки конфліктів. Така складова професійної компетентності допоможе у вирішенні конфліктів на державній службі, оскільки сприятиме оптимізації професійних взаємин, збереженню ділових відносин співробітників, забезпеченню емоційного комфорту суб'єктів управлінської взаємодії [35].

Для розвитку конфліктологічної компетентності та в контексті політики забезпечення етичних стандартів професійної поведінки держслужбовців дієвим інструментом є Загальні правила поведінки державного службовця, які законодавчо визначили порядок і шляхи врегулювання конфлікту інтересів вперше у 2010 р. за наказом Головного управління державної служби України), а в подальшому були прийняті в новій редакції та затверджені наказом Національного агентства України з питань державної служби №158 від 5.08.2016 р. як «Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», за якими держслужбовці та посадові особи місцевого самоврядування при виконанні посадових обов'язків повинні [13]:

- діяти лише на підставі законодавства та в межах повноважень;
- своєчасно і точно виконувати рішення державних органів, органів місцевого самоврядування, накази (розпорядження), доручення керівників;
- сумлінно, компетентно, результативно і відповідально виконувати свої посадові обов'язки, проявляти ініціативу, а також не допускати ухилення від прийняття рішень та відповідальності за свої дії та рішення;

- зобов'язані неухильно дотримуватись загально визнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужість до їхніх правомірних дій та вимог;

- запобігати виникненню конфліктів у стосунках з громадянами, керівниками, колегами та підлеглими [13];

- зобов'язані виконувати свої посадові обов'язки чесно і неупереджено, незважаючи на особисті ідеологічні, релігійні або інші погляди, не надавати будь-яких переваг та не виявляти прихильність до окремих фізичних чи юридичних осіб, громадських і релігійних організацій;

- постійно поліпшувати свої уміння, знання і навички відповідно до функцій та завдань займаної посади, підвищувати свій професійний та культурний рівень, удосконалювати організацію службової діяльності;

- дбати про авторитет державної служби і служби в органах місцевого самоврядування, а також про позитивну репутацію державних органів та органів місцевого самоврядування, що включає дотримання правил етикету, належного зовнішнього вигляду, забезпечення високої якості роботи, встановленого внутрішнього службового розпорядку [13];

- шанувати народні звичаї і національні традиції;

- зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови.

- вдягатись згідно офіційно-ділового стилю і відповідати загальноприйнятим вимогам пристойності;

- поважати приватне життя інших осіб;

- використовувати своє службове становище виключно для виконання своїх посадових обов'язків і доручень керівників, наданих на підставі та у межах повноважень, передбачених законами України; із заборонаю

використання своїх повноважень або службового становища в особистих (приватних) інтересах чи в неправомірних особистих інтересах інших осіб, у тому числі використовуючи свій статус та інформацію про місце роботи з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб [13].

Отже, оскільки державна служба є особливим владним інститутом для здійснює державного управління, а її специфіка створює можливості для існування суперечливих інтересів – індивіда, соціальних груп, суспільства та самої держави, зіткнення яких в управлінському процесі спричиняє до виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, звичайно виникають потребу здійснення певних дій для їх запобігання та протидії ситуаціям конфлікту інтересів. Використання зазначених методів та шляхів в поєднанні з розробленим в країні законодавством дозволить поступово подолати проблему конфліктності в системі державного управління. Крім того, закріплення правил професійної етики, способів запобігання та усунення конфлікту інтересів, декларування доходів і видатків на державній службі знаходяться у центрі уваги при формуванні антикорупційного законодавства у країнах-членах ЄС і допоможуть Україні якнайшвидше долучитись до європейського співтовариства.

3.3. Специфіка управління конфліктами на прикладі Державної служби України з безпеки на транспорті як одного з державних органів

Державна служба України з безпеки на транспорті (далі – Укртрансбезпека) є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику з питань безпеки на наземному транспорті та у сфері безпеки на морському та річковому транспорті (крім сфери безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства). Укртрансбезпека здійснює свої повноваження безпосередньо, через утворені в установленому порядку територіальні органи.

Відповідно до Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11.02.2015 №103, на Укртрансбезпеку покладено завдання щодо здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на транспорті, забезпечення надання адміністративних послуг, проведення розслідувань аварій та катастроф на транспорті, нормативно-правове забезпечення безпеки на транспорті тощо.

Також Укртрансбезпека забезпечує виконання пріоритетних завдань, визначених актами і дорученнями Президента та Уряду України, щодо забезпечення безпеки перевезень і підвищення безпекових стандартів, у тому числі у рамках реалізації положень Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, з іншої сторони, на 2014-2017 рр., Плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки, Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік.

Упродовж 2017 року Укртрансбезпека зосередила свою діяльність на таких пріоритетних напрямках: надання адміністративних послуг та державний нагляд і контроль за безпекою на транспорті, напрацювання ініціатив щодо внесення змін до нормативно-правових актів, які регламентують питання, що стосуються діяльності Укртрансбезпеки, з метою їх узгодження з актами вищої юридичної сили та актами ЄС.

За 2017 рік робота Укртрансбезпеки з надання адміністративних послуг була реалізована не стільки у зростанні кількісних показників, скільки у напрацюванні механізмів для якісних змін у процесі надання адміністративних послуг, що дозволить зробити останні максимально простими, зручними і прозорими, мінімізувавши при цьому час надання послуги, та усунути контакт із співробітником надавача послуг з метою мінімізації корупційних ризиків. Прозорість і доступність адміністративних послуг – ознака демократичного суспільства, один із ключових моментів

реформування державних установ у рамках Угоди про асоціацію. Переведення в електронний формат послуг, які надають державні інституції, забезпечує відновлення довіри громадян до влади і законів та руйнує підґрунтя для корупції.

Управління Укртрансбезпеки в Одеській області (далі - Управління) є структурним підрозділом апарату Укртрансбезпеки, утвореним відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26.06.2015 № 592 «Деякі питання забезпечення діяльності Державної служби з безпеки на транспорті», у межах граничної чисельності державних службовців та працівників Укртрансбезпеки і коштів, передбачених на їх утримання. Управління організовує свою діяльність згідно «Положення про Управління Укртрансбезпеки в Одеській області» та «Положення про відділ державного контролю та нагляду за безпекою на автомобільному та міському електричному транспорті Управління Укртрансбезпеки в Одеській області» для вирішення покладених на нього завдань у взаємодії з іншими структурними підрозділами Укртрансбезпеки, у межах повноважень - з місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, контролюючими та правоохоронними органами, а також підприємствами, установами, організаціями на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Управління безпосередньо підпорядковуються Голові Укртрансбезпеки та здійснює свої функції відповідно до покладених на нього завдань в межах Одеської області.

Серед функцій Управління є:

- реалізація та внесення пропозиції щодо формування й вдосконалення державної політики з питань безпеки та державний нагляд (контроль) за додержанням вимог законодавства на автомобільному, міському електричному, залізничному транспорті та у сфері морського та річкового транспорту, надання адміністративних послуг;

- нагляд за додержанням вимог щодо запобігання забрудненню навколишнього природного середовища автомобільним, залізничним, морським та річковим транспортом;

- контроль за забезпеченням безпеки перевезення вантажів, пасажирів та багажу на морських та річкових суднах; нагляд за додержанням правил користування засобами морського та річкового транспорту, безпеки руху на морському та річковому транспорті, за додержанням правил щодо забезпечення безпеки експлуатації суден на внутрішніх водних шляхах України і законодавства щодо системи управління безпекою;

- перевірка готовності об'єктових аварійно-рятувальних служб у морських портах України та відомчої пожежної охорони на морському та річковому транспорті до проведення робіт із запобігання і ліквідації наслідків аварій, пожеж, актів тероризму, піратства, катастроф та інших подій;

- участь та розслідування аварійних випадків та подій на морському та річковому транспорті, дорожньо-транспортних пригод, катастроф, аварій, подій на автомобільному, міському електричному та залізничному транспорті, ведення їх обліку та проведення аналізу;

- прийом громадян та розгляд звернень правоохоронних органів, підприємств, установ, організацій, публічні запити та звернення громадян, заяви, скарги з питань, що належать до повноважень Управління, надання відповіді на них, виявлення та усунення причин, що призводять до подання громадянами скарг;

- здійснення контролю за додержанням ліцензійних умов під час провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів, багажу, небезпечних вантажів, небезпечних відходів автомобільним, залізничним, морським та річковим транспортом;

- здійснення контролю за додержанням умов перевезень пасажирів на міжобласних автобусних маршрутах та наявністю дозвільних документів на здійснення перевезень, а також контроль за додержанням перевізниками вимог режиму праці та відпочинку; бере участь у затвердженні мережі

міжміських і приміських автобусних маршрутів загального користування, що виходять за межі території області (міжобласних маршрутів);

- здійснення контролю за забезпеченням безпеки руху трамвайних вагонів і тролейбусів;

- нарахування плати за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні, під час здійснення габаритно-вагового контролю;

- здійснення заходів з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства державними службовцями та працівниками Управління;

- участь в організації та проведенні роботи по підвищенню кваліфікації державних службовців та працівників Управління тощо.

Зрозуміло, що такий широкий спектр функцій державного органу потребує наявності високих професійних вимог до співробітників Управління. Тому діяльність посадових осіб жорстко регламентується як нормативними документами за наказами Укртрансбезпеки, так і Посадовими інструкціями заступника начальника відділу та головного спеціаліста відділу державного контролю та нагляду за безпекою на автомобільному та міському електричному транспорті Управління Укртрансбезпеки в Одеській області, які детально роз'яснюють обов'язки та права посадових осіб Управління, а також їх відповідальність.

Діяльність Управління пов'язана з наданням послуг організаціям, приватним підприємцям та контролюванням їх діяльності, отже виникнення різноманітних конфліктних ситуацій, обумовлено специфікою функцій Управління. Крім того, досить яскраво в даному випадку можна відслідковувати і конфлікт інтересів, оскільки як правило контрольна та дозвільна діяльність за своєю сутністю в нашій країні викликає появу приватної зацікавленості з боку посадових осіб та появу корупційної складової.

Зокрема, з метою зменшення кількості конфліктних ситуацій та зниження їх наслідків згідно Постанови КМУ «Про затвердження Положення про Державну службу України з безпеки на транспорті» від 11 лютого 2015 р. №103 Укртрансбезпека в організації своєї діяльності:

- забезпечує здійснення заходів щодо запобігання корупції і контроль за їх виконанням в апараті Укртрансбезпеки, її територіальних органах;

- здійснює добір кадрів в апарат Укртрансбезпеки та на керівні посади в її територіальні органи, формує кадровий резерв на відповідні посади, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і працівників апарату Укртрансбезпеки та її територіальних органів;

- здійснює співпрацю з інститутами громадянського суспільства, забезпечує участь громадськості у реалізації державної політики з питань, що належать до компетенції Укртрансбезпеки.

Окрім цього, службою розроблено та затверджено Антикорупційну програму Укртрансбезпеки на 2018 рік, в основу якої покладено принципи:

- удосконалення створеної внутрішньої організаційної системи запобігання і протидії корупції;
- участь державних службовців та працівників у формуванні та реалізації антикорупційних стандартів і процедур;
- формування негативного ставлення до корупції;
- відповідальність та невідворотність покарання для державних службовців та працівників незалежно від займаної посади та інших умов у разі вчинення ними корупційних та пов'язаних з корупцією правопорушень;
- регулярний моніторинг ефективності впроваджених антикорупційних заходів, що в свою чергу впливатиме на появу та розвиток конфліктних ситуацій.

Метою цієї програми є: - утворення ефективної системи запобігання і протидії корупційним проявам в Укртрансбезпеці; - забезпечення доброчесності в Укртрансбезпеці, шляхом впровадження ефективних антикорупційних стандартів; - підвищення рівня довіри громадян до діяльності Укртрансбезпеки.

Слід зазначити, що до розробки щорічної Антикорупційної програми Укртрансбезпеки орган залучає як спеціалістів, так і представників громадськості та експертів, які володіють теоретичними та практичними знаннями про особливості роботи Укртрансбезпеки та сферу її регулювання, а також мають досвід роботи у відповідній сфері, для проведення оцінок корупційних ризиків в діяльності Укртрансбезпеки та подання відповідних пропозицій спрямованих на виявлення найбільш вразливих до корупції процесів.

З метою забезпечення поширення інформації щодо програм антикорупційного спрямування уповноважений підрозділ з питань запобігання та виявлення корупції Укртрансбезпеки надає на постійній основі методичну та консультаційну допомогу з питань дотримання вимог антикорупційного законодавства, проводить організаційну та роз'яснювальну роботу із запобігання, виявлення і протидії корупції. Для досягнення цілей, поставлених цією програмою, та для належного залучення всіх працівників Антикорупційним управлінням Укртрансбезпеки у 2018 р. заплановано проведення низки заходів з підвищення рівня фахових знань та загального рівня поінформованості з питань запобігання та протидії корупції, а саме:

- 1) проведення інформаційних заходів з питань декларування, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (строки: вересень та грудень 2018 року);
- 2) проведення інформаційних заходів з метою роз'яснення загальних вимог антикорупційного законодавства, можливостей повідомлення про корупцію та поняття конфлікту інтересів і пов'язаних з ним наслідків.

Відповідно до плану-графіка підвищення кваліфікації на 2018 рік, передбачена участь працівників та державних службовців Укртрансбезпеки як в професійних програмах підвищення кваліфікації, так і в тематичних короткострокових семінарах з питань запобігання корупції, які проводяться на базі Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та Національної академії державного управління при Президентові України.

Для запобігання виникнення конфліктів інтересів, зменшення кількості конфліктних ситуацій та подолання вже існуючих керівництвом Укртрансбезпеки запроваджено двосторонній зв'язок з населенням та організаціями, який передбачає інформування керівництва та Антикорупційного управління Укртрансбезпеки з боку громадськості та бізнес-структур про відомі факти порушення норм антикорупційного законодавства в Укртрансбезпеці чи її територіальних органах. При цьому на сайті Укртрансбезпеки (<http://dsbt.gov.ua/>) створено відповідний розділ «Протидія корупції», де висвітлено нормативно-правову базу та методичні роз'яснення з питань запобігання проявам корупції, запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, щорічну Антикорупційну програму Укртрансбезпеки та інформацію з її виконання, а також координати для передачі скарг щодо можливих фактів виникнення конфліктів інтересів та проявів корупції, серед яких в переліку ситуацій такі як: отримання посадовцем неправомірної вигоди (хабар, подарунок, переваги, пільги, послуги тощо); використання посадовцем будь-якого державного чи комунального майна, або коштів в приватних інтересах; конфлікт інтересів; порушення обмеження спільної роботи близьких осіб; недотримання обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; порушення правил етичної поведінки; неподання, або подання неправдивої декларації особою, яка зобов'язана декларувати свої доходи і видатки; надання керівництвом незаконних доручень.

Отримані Антикорупційним управлінням Укртрансбезпеки дані детально перевіряються та розглядаються й використовуються як джерело для прийняття рішення щодо необхідності проведення перевірки або іншого реагування відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» щодо тої чи іншої посадової особи Укртрансбезпеки.

Ще одним способом зниження прояву конфлікту інтересів у співробітників Укртрансбезпеки є проведення для посадових осіб - працівників Управління та Укртрансбезпеки практичних кваліфікаційних

курсів з можливістю перейняти досвід роботи фахівців інших країн (наприклад, інспектори Укртрансбезпеки знайомились з роботою фахівців Польщі з прогресивних методів проведення перевірок та способів контролю вантажівок).

Однією з форм зниження конфліктності співробітників в середині колективів структурних підрозділів Укртрансбезпеки є проведення щорічного Всеукраїнського конкурсу «Кращий державний службовець» серед державних службовців Укртрансбезпеки в номінаціях «Кращий керівник» та «Кращий спеціаліст», який сприяє зростанню професіоналізму, відкритості, інституційної спроможності державної служби, підвищенню її авторитету шляхом узагальнення досвіду роботи кращих державних службовців.

Також вище керівництво Укртрансбезпеки на постійній основі проводить розширені антикорупційні наради із запрошенням ряду силових підрозділів та громадських організацій. Як показує практика, такі заходи є ефективними для доведення до співробітників органу необхідності дотримання антикорупційного законодавства та базових принципів діяльності державного службовця.

ВИСНОВКИ

Конфлікти в сфері державного управління виникають через різноманітні інтереси, суперництво та боротьбу всіх можливих інститутів та державних структур у зв'язку з перерозподілом та реалізацією публічної влади. Отже, об'єкт конфліктів у сфері державного управління - розпорядження владою, а предметно-змістовна основа формує перетин політико-правових, соціально-економічних, організаційно-адміністративних та інших аспектів. Проблема врегулювання конфліктів і протиріч в системі державної служби (в тому числі конфлікту інтересів) сьогодні актуальна як ніколи, що обумовлено цілим рядом причин, серед яких можна виділити необхідність подальшого інституційного розвитку державної служби, закріплення принципів цивільного служіння державі і суспільству, формування моральних основ службової поведінки державних цивільних службовців, етичних норм виконання посадових обов'язків та ін.

Пошуку шляхів врегулювання конфліктів і протиріч в системі державного управління завжди надавали особливого значення, оскільки держава є символом стабільності і гарантом порядку. В цілому, конфлікти в системі державної служби відіграють надзвичайно важливу роль, оскільки сигналізують владі та суспільству про існуючі протиріччя, які вимагають свого вирішення, про існуючі розбіжності позицій громадян; змушують владу переглядати свої цілі, рішення, курс в цілому; стимулюють дії, здатні поставити ситуацію під контроль, подолати певні труднощі в управлінському процесі, а також сприяють пошуку нових засобів і сил, оновлюють саму державно-адміністративну систему, «видаляючи» старе і віджиле і, тим самим, забезпечуючи механізм її розвитку та адаптації до нових, змінених умов.

Конфлікт інтересів на державній службі як різновид конфліктів в сфері державного управління є найбільш розповсюдженим та досить частим явищем, оскільки будь-який державний службовець потрапляє в ситуації,

пов'язані з конфліктом інтересів через неможливість їх уникнення тому, що посадова особа під час прийняття рішення не завжди може діяти неупереджено, без урахування своїх особистих інтересів чи інтересів різних груп, а саме: соціальних, політичних, бізнесових тощо, в успішній діяльності яких може бути зацікавлений. Конфлікт інтересів в системі державної служби не можна розглядати як просте протиріччя особистих інтересів держслужбовця і держави, суспільства, громадян та їх об'єднань, соціальних груп тощо, оскільки він є складним соціальним явищем, в основі якого знаходяться безліч різних чинників об'єктивного і суб'єктивного характеру, визначених інституціональних похибок в організації системи державної служби та ін. Тому, якщо це явище не можливо викоринити повністю, то виникає потреба звести негативний вплив від нього до мінімуму. У своїй роботі кожному державному службовцю необхідно завжди пам'ятати основні постулати, які допоможуть в недопущенні конфліктної ситуації як в безпосередній робочій діяльності, так і в інших життєвих сферах.

Перш за все, необхідно звернути увагу на формування адекватної державним і громадським інтересам внутрішнього і зовнішнього середовища державної служби, професійної особистості державного службовця, в основі мотивацій посадової поведінки якої будуть знаходитися принципи служіння державі та суспільству, дотримання законності та повага громадянських прав і свобод особистості. Крім загальних принципів і методик вирішення конфліктів повинні існувати структури, що забезпечують державне управління ними. Окремо слід звернути увагу на іноземний досвід використання відповідних ефективних механізмів запобігання виникненню і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі, який може бути трансльованим на вітчизняні реалії. Серед таких механізмів можуть бути: обмеження додаткової зайнятості (суміщення посад); декларування особистих та сімейних доходів і майна; декларування подарунків, приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями; безпека та контроль за доступом до внутрішньої інформації; публічне розкриття декларацій про

доходи та майно; обмеження і контроль за комерційною діяльністю після звільнення з посади (припинення повноважень); обмеження і контроль за подарунками й іншими формами пільг та за зовнішніми паралельними призначеннями (наприклад, у громадській організації, політичній партії або державній компанії); дискваліфікація або звичайне звільнення державних посадових осіб з державної посади, коли участь у переговорах або прийнятті конкретного рішення поставить їх у конфліктну позицію тощо.

Провівши аналіз наявності конфліктних ситуацій на прикладі служби Укртрансбезпеки як однієї з державних структур можна говорити про дієвість таких інструментів та механізмів як: розробка чітких посадових інструкцій з роз'ясненням обов'язків, прав та відповідальності посадових осіб служби; розробка Антикорупційної програми органу; встановлення справжніх (часто ретельно прихованих або неусвідомлюваних) причин конфлікту; постійне підвищення кваліфікації державних службовців та практичних кваліфікаційних курсів з можливістю перейняти досвід роботи фахівців інших країн; встановлення двостороннього зв'язку з населенням, бізнес-структурами та громадськими організаціями; публічне вирішення конфліктних ситуацій та проведення розширених антикорупційних нарад із запрошенням ряду силових підрозділів та громадських організацій. Зрозуміло, що тільки заборонними та рекомендаційними заходами виключити появу конфліктів та зокрема конфліктів інтересів в системі державної служби неможливо, але практичний досвід свідчить, що наведені заходи дієвими та ефективними оскільки дозволяють доводити до посадових осіб служби необхідність дотримування антикорупційного законодавства та базових принципів діяльності державного службовця, і в загальному підсумку зменшувати кількість виникаючих конфліктів, а в деяких випадках навіть запобігати ним.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Андріянова Ю. Конфлікт як явище управлінської діяльності: аналіз наукових досліджень // Державне управління та місцеве самоврядування, 2012, вип. 3(14). С. 183-193.
2. Баюк М.І., Міщишин В. В. Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Інформаційно-довідковий матеріал. Хмельницький: Центр перепідгот. та підвищ. кваліф. праців. органів держ. влади, органів місц. самовряд., держав. підприємств, установ і організацій. 2011. 33 с.
3. Беззубко Л.В. Розвиток теорії і практики функціонування механізмів державного управління колективними трудовими конфліктами: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Донецьк, 2006. 36 с.
4. Блюм М.А. Управление конфликтами в коммерческой деятельности. Тамбов: Изд-во ФГБОУ ВПО «ТГТУ», 2011. 104 с.
5. Бугайчук К.Л., Беспалова О.І. Запобігання конфлікту інтересів в діяльності осіб уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування: наук.-метод. рек. Харків: ХНУВС. 2016. 41 с.
6. Буртовая Е.В. Конфликтология: учебное пособие. М.: ЮНИТИ, 2003. 512 с.
7. Волянський П. Б. Шляхи запобігання конфлікту інтересів на державній службі // Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2014. №6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=726> (дата звернення: 10.05.2018)
8. Гришина Н.В. Психология конфликта. СПб.: Питер, 2008. 544 с.
9. Гуменюк Л. Й. Соціальна конфліктологія: підручник; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів: ЛДУВС, 2015. 563 с.

10. Довгань Н.П. Конфлікти в державному управлінні та шляхи їх вирішення: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». К., 2006. 20 с.

11. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К.: НАДУ, 2010. 820 с.

12. Ємельяненко Л.М. Конфліктологія: Навч. посіб. / Л.М. Ємельяненко, В.М. Петюх, Л.В. Торгова, А.М. Гриненко. За заг. ред. В.М. Петюха, Л.В. Торгової. К.: КНЕУ, 2003. 315 с.

13. Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, затверджені Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 № 158. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16> (дата звернення: 12.05.2018)

14. Івата С. І. Стан наукової розробки проблеми конфліктів у сфері державного управління // Наукові праці. Державне управління. 2014. Випуск 230. Том 242. С.62-67.

15. Карлов Т. В. Теоретичні засади конфліктної взаємодії в публічному управлінні // Теорія та практика державного управління. 2015. Вип. 2 (49). С. 104-110.

16. Кім К.В. Конфлікт інтересів на державній службі: правовий аспект // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «ПРАВО». 2014. Вип. № 18. С. 86-89.

17. Кирій С.Л. Організаційний конфлікт у публічному управлінні як індикатор необхідності змін // Державне будівництво. 2014. №2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_2_4 (дата звернення: 15.05.2018)

18. Козырев В.А. Конструктивное разрешение конфликтов: Методические указания. М.: МГУПС (МИИТ), 2014. 47 с.

19. Котлова Л.О. Психологія конфлікту: курс лекцій: Навчальний посібник. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2013. 112 с.

20. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб, затверджені Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 14.07.2016 р. №2.

21. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. К.: Центр учб. л-ри, 2012. 383 с.

22. Наумов С.Ю. Система государственного управления: уч. пособ. URL: http://www.telenir.net/gosudarstvo_i_pravo/sistema_gosudarstvennogo_upravlenija/p9.php (дата звернення: 22.04.2018)

23. Национальная психологическая энциклопедия. URL: <https://vocabulary.ru/termin/konflikt-interesov.html#> (дата звернення: 13.05.2018)

24. Олешко О. Нормативно-правовий механізм врегулювання конфлікту інтересів на державній службі в Україні: проблеми та перспективи вирішення // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2015. Вип. 44: у 2 ч. Ч.1: Державне управління. С. 185-190.

25. Олешко О. Особливості управління конфліктом інтересів у сфері державної служби // Державне управління та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 1. С. 254-265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2015_1_28 (дата звернення: 18.05.2018)

26. Олешко О.М. Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі // Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 3. С. 263-271.

27. Пірен М.І., Ребкало В.А. Конфлікти в системі управлінської взаємодії: шляхи розв'язання та попередження: навч. посіб.; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. К.: НАДУ, 2009. 95 с.

28. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 5.05.2018)
29. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. №49. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 27.04.2018)
30. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 № 3206-VI URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3206-17> (дата звернення: 29.04.2018)
31. Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів): Закон України від 17 листопада 1998 р. (з подальшими змінами). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/137/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 3.05.2018)
32. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців // Офіційний сайт комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією. URL: <http://pb8.ru/4r5> (дата звернення: 20.05.2018)
33. Руководство ОЭСР по разрешению конфликтов интересов на государственной службе : ОЭСР, июнь 2003 г. URL: <https://www.oecd.org/gov/ethics/49106105.pdf> (дата звернення: 16.05.2018)
34. Русинка І.І. Конфліктологія. Психотехнології запобігання і управління конфліктами: Навч. посібник. К.: Професіонал, 2007. 336 с.
35. Тертишна О.А. Використання конструктивного ресурсу конфлікту в системі державної служби України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба». Д., 2010. 20 с.
36. Тимофієв В.Г. Технологія управління конфліктами в діяльності державних службовців. URL: <http://center.kr-admin.gov.ua/index.php?q=Elibr/28.html> (дата звернення: 16.05.2018)
37. Тимофієв В.Г. Управління конфліктами в діяльності державних службовців: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.03 «Державна служба». Д., 2006. 20 с.

38. Тихомирова Є.Б., Постолювський С.Р. Конфліктологія та теорія переговорів: Підручник. Рівне: Перспектива, 2007. 389 с.

39. Токар-Остапенко О.В. Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні. Аналітична доповідь. К.: НІСД, 2013. 57 с. URL: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/derhs_sluhs-06511.pdf (дата звернення: 29.04.2018)

40. Требенєць Н.І. Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів: публічний виступ / Сайт спільноти кращих державних службовців України. URL: <http://kds.org.ua> (дата звернення: 21.05.2018)

41. Федчун Н.О. Конфлікти в діяльності органів місцевого самоврядування: причини, шляхи розв'язання та прогнозування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування». К., 2009. 20 с.

42. Шатрава С.О. Способи врегулювання конфлікту інтересів в діяльності органів внутрішніх справ: питання сьогодення // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 6. Т. 2. С. 148-150.

43. Юрчишин Я., Полтавець У. Пропозиції до політики щодо конфлікту інтересів народних депутатів України. Лабораторія законодавчих ініціатив. 2017. URL: http://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2017/09/Propozicii_Politiki_deklaruvannya_Konfliktu-1.pdf (дата звернення: 22.05.2018)

44. Benedyk Vasyl Problems of determination of nature and concept of conflict of interest in the Ukrainian legislation // Visegrad Journal on Human Rights. 2017. №5. P.18-24. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_5/3.pdf (дата звернення: 18.05.2018)