

УДК 35.07:323.2:316.48-027.21

**В. В. Образцова**аспірант кафедри державного менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України

## ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ У ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКИХ ВІДНОСИНАХ

У статті проведено аналіз поняттєво-категоріального апарату, зокрема понять «публічно-управлінські відносини» та «конфлікт інтересів». Запропоновано розкрити сутність поняття «публічно-управлінські відносини» через такі його складники, як «управлінські відносини», «публічність», «публічне право», «публічна влада», «публічне управління», з компаративним аналізом поняття «державно-управлінські відносини». Розкрито поняття «конфлікт інтересів» з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент».

**Ключові слова:** принципал – агент, публічно-управлінські відносини, конфлікт інтересів, управлінські відносини, публічність, публічне право, публічна влада, публічне управління, державно-управлінські відносини.

**Постановка проблеми.** Проблема врегулювання конфліктів інтересів у публічно-управлінських відносинах – одна з найбільш гострих практичних проблем, яку можна розглядати з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент», де принципалом є суспільство, а агентом – органи публічної влади. Відносини між принципалом і агентом характеризуються тим, що суспільство делегує деякі певні права органам публічної влади, які зобов'язані згідно із суспільною угодою представляти його інтереси або іншої громади загалом. Агент має забезпечити досягнення, дотримання та розвиток сучасних цивілізаційних і формаційних цінностей, цілей принципала, встановлених законодавчих норм, що сприяє розвитку суспільства.

Для пошуку оптимальних форм взаємодії інститутів публічної влади і суспільства, а також формування публічно-управлінських відносин, у структурі яких були б мінімізовані підстави для виникнення конфліктів інтересів, доцільно провести аналіз поняттєво-категоріального апарату, зокрема понять «публічно-управлінські відносини» та «конфлікт інтересів».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню теоретичних засад конфлікту інтересів приділяли увагу вітчизняні та зарубіжні науковці, зокрема Н. Байстрюченко, А. Гайдук, Д. Дєдов, М. Дженсен та У. Меклінг. У свою чергу, термін «публічно-управлінські відносини» як саме відносини між органами публічної влади та всіма суб'єктами суспільства, до яких вхо-

дять суб'єкти економічної, політичної діяльності, формальні та неформальні громадські об'єднання та організації, у сучасній науковій думці не має встановленого визначення. У цьому контексті з'ясування сутності поняття «публічно-управлінські відносини» набуває особливої актуальності.

Отже, **мета статті** – визначити сутність понять «публічно-управлінські відносини» та «конфлікт інтересів» з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент».

**Виклад основного матеріалу.** На нашу думку, сутність поняття «публічно-управлінські відносини» доцільно розкрити через такі його складники, як «управлінські відносини», «публічність», «публічне право», «публічна влада», «публічне управління» із компаративним аналізом поняття «державно-управлінські відносини».

М. Пундик вважає «управлінські відносини – різновид соціальних відносин, що віддзеркалюють спосіб існування управлінських суб'єктів» [1, с. 47].

О. Васильєв розглядає державно-управлінські відносини як «особливий вид суспільних відносин, що притаманні процесам державного управління, обумовлюють механізми формування представницьких органів влади» [2, с. 105]. Вони «повинні забезпечувати (підвищувати) ефективність державного управління» [2, с. 105].

Якщо розглядати термін *publica*, зазначимо, що в Давньому Римі це мало значення і «державний», і «суспільний» [3, с. 16]. Досліджую-

чи термін «публічність», А. Селіванов звертає увагу на юридичну ознаку присутності держави в суспільних відносинах, які врегульовані позитивним правом, коли громадянин, сприймаючи Конституцію як Основний закон, погоджується з передачею державі окремих природних суб'єктивних прав, які можуть відчужуватися [4, с. 32]. Публічність розглядається як поняття, якому характерна відкритість та гласність; з точки зору власності вона не є особистою, приватною, а належить громаді (різного рівня: як суспільству, так і територіальній, професійній тощо). Звідси публічність ґрунтується на питанні відносин між органами публічної влади та суб'єктами суспільства.

Розглядаючи поняття публічного права, слід акцентувати увагу на тому, що в його основі лежать державні інтереси, які досягаються завдяки державним інститутам, що діють на засадах влади і підпорядкування. О. Оболенський та С. Лукін стверджують, що публічне право як функціонально-структурна підсистема права унормовує суспільні, державні та міждержавні відносини. В умовах глобалізації воно може набувати наднаціонального характеру в застосуванні визнаних світовим товариством цінностей, цілей і принципів, а також спрямоване на правове впорядкування міжнародних публічних відносин [5, с. 6].

Слід зауважити, що поняття публічного права тісно пов'язане з поняттям публічної влади, де її суб'єкти керуються нормами першого. Як зазначає М. Вільгушинський, публічна влада є синтезом державної та політичної влади [6]. Тобто можна говорити про публічну владу як організацію політичного життя суспільства. Вона здійснюється за допомогою організованого апарату, використання примусу та права видавати нормативні акти, що є обов'язковими для суспільства.

Термін «публічне управління» (з англійської мови "public management"), який замінив термін «публічне адміністрування» (з англійської мови "public administration"), вперше використав Десмонд Кілінг у 1972 р. Публічне управління він бачив як пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [7]. Публічне управління визначає ефективність функціонування системи політичних інституцій та є складовою частиною соціального управління; складається з державного та громадського управління, що діють в інтересах держави.

Проаналізувавши вищевикладені поняття, можна запропонувати визначення поняття публічно-управлінських відносин. Публічно-управлінські відносини – це системні відносини, що характеризуються взаємодією, взаємосприянням та/або суперечностями (що можуть бути викликаними диспропорціями розвитку складників публічної сфери) між суспільством як принципалом та органами публічної влади як агентом, де системоутворювальним фактором є суспільно визначені цілі розвитку суспільства.

Важливе місце в публічно-управлінських відносинах займає особистісний конфлікт інтересів.

Згідно з посібником Організації економічно-співробітництва та розвитку (ОЕСР) з питань врегулювання конфліктів інтересів у сфері публічної служби «конфлікт інтересів – це конфлікт між публічним обов'язком та особистими інтересами публічного службовця. У цьому конфлікті публічний службовець має приватні інтереси, які неналежним чином впливають на ефективність виконання ним своїх службових обов'язків та функцій» [8, с. 6].

З точки зору А. Гайдука, «конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли посадовець має приватні інтереси, які можуть впливати або видаються такими, що впливають на неупереджене й об'єктивне виконання його службових обов'язків» [9, с. 102].

На думку Д. Дєдова, «конфлікт інтересів – це суперечність між інтересами особи, які захищені правом і повинні бути задоволені діями іншої уповноваженої принципалом особи (повіреного, агента, директора, довірчого керуючого) і особистими інтересами цієї особи» [10, с. 1].

Н. Байстрюченко вважає, що «конфлікт інтересів визначається необхідністю підвищення статусу, влади менеджера підприємства, наявність особистої зацікавленості окремих груп носіїв інтересів, а також можливістю порушення законних інтересів окремих груп зацікавлених осіб» [11].

Згідно з Майклом Дженсенем та Уільямом Меклінгом, конфлікт інтересів агентів і принципалів виникає в умовах поділу власності та управління й необхідності делегування управлінських функцій найманим професіоналам інформаційної асиметрії та неповноти контрактів. Агентська проблема являє собою суперечність інтересів менеджерів і власників капіталу, що виникає з причини відсутності прагнення менеджерів до максимізації доходів на інвестовані кошти [12].

Узагальнюючи вищенаведені визначення, конфлікт інтересів можна представити як суперечність між публічними та особистісними інтересами посадової особи, що мають певний вплив на результативність і ефективність реалізації публічно-управлінських відносин.

**Висновки та пропозиції.** У результаті проведеного дослідження визначені поняття публічно-управлінських відносин та конфлікту інтересів з точки зору складової частини інституціональної теорії – теорії відносин «принципал – агент».

Публічно-управлінські відносини – це системні відносини, що характеризуються взаємодією, взаємосприянням та/або суперечностями (що можуть бути викликаними диспропорціями розвитку складників публічної сфери) між суспільством як принципалом та органами публічної влади як агентом, де системоутворювальним фактором є суспільно визначені цілі розвитку суспільства.

Конфлікт інтересів можна представити як суперечність між публічними та особистісними інтересами посадової особи, що мають певний вплив на результативність і ефективність реалізації публічно-управлінських відносин.

Для здійснення врегулювання суперечностей між публічними та особистісними інтересами посадової особи в подальших дослідженнях будуть надані рекомендації щодо оптимальних форм взаємодії інститутів публічної влади і суспільства, а також формування публічно-управлінських відносин, у структурі яких були б мінімізовані підстави для виникнення конфліктів інтересів.

#### Список використаної літератури:

1. Пундик М. Управлінські зв'язки у системній взаємодії органів публічного управління на регіональному рівні / М. Пундик // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – X : Вид-во «ДокНаукаДержУпр». – 2013. – № 1(13). – С. 47–53.

2. Васильєв О.С. Державно-управлінські відносини в контексті формування представницьких органів влади: методологічний вимір / О.С. Васильєв // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – X. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». – 2014. – № 4(47). – С. 104–109.
3. Бельська Т. Публічність як ознака суспільно-політичних явищ / Т. Бельська // Публічне управління. – 2012. – № 2. – С. 16–20.
4. Селіванов А. Публічна влада і громадянин в умовах застосування судової адміністративної юрисдикції (проблеми теорії і практики) / А. Селіванов // Право України. – 2006. – № 9. – С. 28–33.
5. Оболенський О. Публічне управління: публічна сфера, публічне право і публічна політика – співвідношення понять / О. Оболенський, С. Лукін // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 2. – С. 3–11.
6. Вільгушинський М. Категорія «публічна влада» у сучасній інтерпретації: нотатки до наукової дискусії / М. Вільгушинський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 3. – С. 8–14.
7. Keeling D. Management in Government / D. Keeling // Allen & Unwin. – London. – 1972. – 216p.
8. Recommendation of the council on the organization for economic cooperation and development guidelines for managing conflict of interest in the public service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.oecd.org/gov/ethics/2957360.pdf>.
9. Гайдук А.В. Запобігання конфлікту інтересів на публічній службі: проблеми законодавчого врегулювання / А.В. Гайдук // Вісник Академії адвокатури України. – 2013. – № 1. – С. 101–107.
10. Дедов Д.И. Конфликт интересов / Д.И. Дедов. – М. : Волтерс Клувер, 2004. – 288 с.
11. Байстрюченко Н.О. Характер конфлікту інтересів в залежності від структури капіталу підприємства / Н.О. Байстрюченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://me.fem.sumdu.edu.ua/docs/d034.pdf>.
12. Jensen M.C. Theory of the firm: Managerial Behaviour, Agency Costs and Ownership Structure / M.C. Jensen, W.H. Meckling // Journal of Financial Economics. – 1976. – P. 82–137.

**Образцова В. В. Теоретические основы конфликта интересов в публично-управленческих отношениях**

*В статье проведен анализ понятийно-категориального аппарата, в частности понятий «публично-управленческие отношения» и «конфликт интересов». Предложено раскрыть суть понятия «публично-управленческие отношения» через такие его составляющие, как «управленческие отношения», «публичность», «публичное право», «публичная власть», «публичное управление», с компаративным анализом понятия «государственно-управленческие отношения». Раскрыто понятие «конфликт интересов» с точки зрения составляющей институциональной теории – теории отношений «принципал – агент».*

**Ключевые слова:** принципал – агент, публично-управленческие отношения, конфликт интересов, управленческие отношения, публичность, публичное право, публичная власть, публичное управление, государственно-управленческие отношения.

**Obraztsova V. V. Theoretical bases of conflict of interest in the public-management relations**

*The article analyzes the conceptual and categorical apparatus, including the concepts of “public-management relations” and “conflict of interest”. A reveal the essence of the concept of “public-management relations” through its components as “administrative relations”, “publicity”, “public law”, “public authority”, “public administration” of the comparative analysis of the concept of “state-management relations”. The concept of “conflict of interests” is opened from the point of view of the component of the institutional theory – the theory of “principal-agent” relations.*

**Key words:** principal-agent, public-management relations, conflict of interest, administrative relations, publicity, public law, public authority, public administration, state-management relations.