

ІНСТИТУТ ЗАКОНОДАВСТВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

ГОЛЯШКІНА Олена Анатоліївна

УДК 35.07/.08:342/343(477)

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАПОБІГАННЯ
ТА ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ
У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Київ – 2021

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Національній академії державного управління при Президентіві України.

Науковий керівник: доктор юридичних наук, професор
БОРДЕНЮК Василь Іванович,
професор кафедри державознавства і права
Національної академії державного управління
при Президентіві України,
Заслужений юрист України

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, професор
ПЕТРОСЬ Ольга Михайлівна, завідувач відділу
дослідницької діяльності університетів Інституту
вищої освіти НАПН України

кандидат наук з державного управління
ШЕВЧЕНКО Алла Володимирівна,
помічник-консультант народного депутата
України, Апарат Верховної Ради України

Захист відбудеться *17 вересня 2021 року* о 14:00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 26.867.03 Інституту законодавства Верховної Ради України, за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4, к. 416.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Інституту законодавства Верховної Ради України, за адресою: 04053, м. Київ, пров. Несторівський, 4.

Автореферат розісланий 16 серпня 2021 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



А. А. Оржаховська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Служіння інтересам суспільства є одним із головних принципів діяльності всіх органів публічного управління, що зумовлює об'єктивну потребу в теоретичному обґрунтуванні та визначенні шляхів подальшого вдосконалення організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфліктів між приватними інтересами осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (публічних посадових осіб), та їх повноваженнями, що виникають у процесі прийняття відповідних управлінських рішень. Адже практика застосування передбачених чинним законодавством України заходів, спрямованих на запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в їх діяльності, засвідчила наявність не тільки певних здобутків, а й численних проблем, що потребують вирішення в теорії та практиці публічного управління, під яким у цій роботі розуміється управлінська діяльність усіх державних органів та органів місцевого самоврядування з виконання завдань і функцій держави та місцевого самоврядування.

Теоретична і практична цінність відповідного дослідження зумовлена, по-перше, тим, що своєчасне запобігання та врегулювання конфліктів інтересів є одним із превентивних антикорупційних заходів, спрямованих на запобігання корупції у сфері публічного управління, по-друге, відносною новизною інституту запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічних посадових осіб, у результаті чого ці питання залишаються поки що недостатньо дослідженими у вітчизняній теорії публічного управління, по-третє, потребами забезпечення добросовісного і неупередженого виконання публічними посадовими особами своїх посадових (службових) обов'язків при прийнятті управлінських рішень, по-четверте, додержанням прав і свобод людини при вирішенні питань запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічних посадових осіб.

Дослідженню питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні присвячено чимало наукових праць представників різних наук. Зокрема, вагомий внесок у дослідження явища конфлікту інтересів у публічному управлінні зробили представники науки публічного (державного) управління Т. І. Бодун, Т. Е. Василевська, П. Б. Волянський, Н. П. Довгань, С. А. Задорожний, Т. В. Запорожець, І. П. Лопушинський, А. М. Новак, О. М. Олешко, М. І. Рудакевич, Т. О. Сенюшкіна, О. П. Тараненко, Н. О. Федчун та інші автори. Правові аспекти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності різних категорій публічних службовців досліджувались у роботах А. В. Білецького, О. Г. Боднарчука, О. Ю. Бусол, В. Д. Гвоздецького, Є. В. Глушка, Д. В. Гудкова, І. В. Діденко, О. О. Дудорова, В. І. Іванюка, О. В. Клок, М. І. Мельника, О. П. Мусієнко, І. Д. Пастуха, С. В. Рівчаченка, М. І. Хавронюка, Т. В. Хабарової, Н. В. Чопик, О. В. Шемякіна, А. О. Яфонкіна, І. І. Яцків та багатьох інших авторів.

Значний теоретико-методологічний потенціал для дослідження організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересу у публічному управлінні мають праці К. Боулдінга, М. Вебера, Р. Дарендорфа, М. Дойча,

Л. Козера, Г. Зіммеля, а також сучасних вчених у галузі філософії, соціології, конфліктології, публічного (державного) управління та права. Серед них – праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, А. Я. Анцупова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, В. І. Борденюка, Ю. С. Ганжурова, Л. М. Герасіної, В. Є. Воротіна, Д. І. Дєдова, С. Д. Дубенко, В. С. Журавського, В. М. Кудрявцева, І. А. Куровської, І. А. Куян, М. І. Лахижі, В. Я. Малиновського, А. Р. Мацюка, Н. Р. Нижник, Р. В. Овчаренка, О. М. Петроє, М. І. Пірен, Н. Г. Плахотнюк, Ю. О. Тихомирова, В. В. Толкованова, М. П. Требіна, О. М. Чечеля, В. М. Шаповала, А. В. Шевченко, А. І. Шипілова, Л. П. Юзькова та багатьох інших учених.

Незважаючи на наявність численних праць із відповідної тематики, доводиться констатувати відсутність комплексного висвітлення питань запобігання та врегулювання конфліктів інтересів як засобу запобігання корупції у публічному управлінні. Адже в переважній більшості відповідних робіт основна увага була зосереджена, здебільшого, на дослідженні різних аспектів запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців. Що ж стосується особливостей запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності інших категорій публічних посадових осіб, які чинним законодавством України не визнаються державними службовцями, то ці питання залишилися поза межами всебічного наукового осмислення.

Крім того, не дістали належного теоретичного осмислення особливості конфлікту інтересів у публічному управлінні та його місця в системі соціальних конфліктів, питання місця і ролі органів публічного управління в механізмі формування та реалізації антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, дотримання прав і свобод публічних посадових осіб у процесі вирішення питань щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів в їх діяльності тощо. Саме вказані вище обставини зумовлюють актуальність цього дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційна робота виконувалася за комплексним науковим проектом Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» (ДР № 0199U002827) на кафедрі державознавства і права за темами науково-дослідних робіт: «Впровадження європейських принципів діяльності публічної адміністрації в організацію та функціонування системи державного управління» (номер державної реєстрації 0115U004066), «Правове підпорядкування публічної адміністрації основним правам і свободам: сутність, засоби, перспективи вдосконалення» (номер державної реєстрації 0117U002865), «Удосконалення організаційного та правового механізмів взаємовідносин органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами, організаціями» (номер державної реєстрації 0119U101448), з яких автор дисертації був виконавцем по темі.

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є науково-теоретичне обґрунтування, з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду, теоретичних і практичних рекомендацій, спрямованих на подальше вдосконалення організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Мета дослідження зумовила постановку та вирішення таких завдань:

- дослідити еволюцію організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні як державно-правового явища й об'єкта наукового пізнання та виявити проблеми, які залишилися поза межами наукового осмислення;
- з'ясувати поняття та особливості конфлікту інтересів у сфері публічного управління та його місце у системі соціальних конфліктів;
- визначити поняття та структуру організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері публічного управління;
- розкрити місце та роль органів законодавчої, виконавчої і судової влади в організаційно-правовому механізмі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері публічного управління;
- визначити особливості механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб, державних службовців, посадових осіб інших державних органів, посадових осіб місцевого самоврядування, суддів, суддів Конституційного Суду України (далі – КСУ);
- сформулювати комплекс науково-практичних рекомендацій, спрямованих на подальше вдосконалення організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються в процесі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Предмет дослідження – організаційно-правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить система загальнонаукових і спеціальних методів наукового пізнання відповідного явища. Діалектичний метод використано в процесі дослідження особливостей конфлікту інтересів у публічному управлінні та його місця у системі відповідних соціальних конфліктів, особливостей запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності відповідних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (розділи 1, 2); історично-правовий – в процесі ретроспективного аналізу основних етапів становлення та розвитку організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні (підрозділ 1.1); системно-структурний метод застосовано при аналізі феномену організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні та визначенні його структури (підрозділ 1.3); порівняльно-правовий метод використовувався при аналізі національного законодавства і відповідних міжнародно-правових документів та актів законодавства окремих зарубіжних держав з питань запобігання та врегулювання конфліктів інтересів (підрозділ 1.2); формально-юридичний метод використовувався при аналізі чинного законодавства України, що визначає правові засади запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні, що дозволило розкрити роль та місце відповідних органів публічного управління в механізмі формування та реалізації антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання відповідних конфліктів інтересів (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3), а також

виявити особливості запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності відповідних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертації вперше на основі аналізу вітчизняного та зарубіжного досвіду здійснено комплексне дослідження організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні та сформульовані теоретичні і практичні рекомендації, спрямовані на подальше його вдосконалення.

За результатами дослідження обґрунтовано низку наукових положень і висновків, яким властива наукова новизна й які виносяться на захист. Зокрема:

уперше:

- обґрунтовано особливості конфліктів інтересів у публічному управлінні, які з огляду на їх публічно-правову природу є особливим видом конфліктів, відмінних від відповідних конфліктів, що виникають в інших сферах суспільного життя. Їх головна особливість полягає в тому, що питання запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні мають вирішуватися виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це відображається у визначенні на законодавчому рівні вичерпного переліку суб'єктів, які зобов'язані вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, їх прав та обов'язків, способів запобігання та врегулювання таких конфліктів, заходів юридичної відповідальності за порушення вимог актів законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо.

- обґрунтовано, що особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України залишилися поза межами законодавчого регулювання через відсутність спеціального закону, в якому відповідно до ч. 1 ст. 35¹ Закону України «Про запобігання корупції» мають визначатися правила врегулювання конфлікту інтересів у його діяльності. При цьому, виходячи з особливостей конституційного статусу Президента України, можливість врегулювання на законодавчому рівні відповідних особливостей повинна бути передбачена в Конституції України, а не в Законі України «Про запобігання корупції»;

удосконалено:

- науковий аналіз законодавчого визначення понять «потенційний конфлікт інтересів» і «реальний конфлікт інтересів» та інших суміжних з ними термінів, за результатами якого встановлено відсутність принципової відмінності між цими поняттями за юридичними наслідками та їх невідповідність вимогам принципу верховенства права, одним із визначальних елементів якого є юридична визначеність;

- теоретичні підходи щодо характеристики організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, внаслідок чого сформульовано його поняття та визначено структуру;

- теоретичні підходи щодо визначення особливостей запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності виборних осіб, суть яких полягає в

тому, що деякі положення Закону України «Про запобігання корупції», що визначають загальні правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, або взагалі не можуть поширюватися на них, або повинні застосовуватися з урахуванням відповідних положень Конституції та законів України, які визначають їх статус та засади організації відповідних органів;

- наукові підходи щодо характеристики запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності публічних посадових осіб: державних службовців, посадових осіб інших державних органів, які не віднесені до державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування. В результаті чого встановлені в законодавстві вимоги запропоновано поділяти на загальні вимоги, що спрямовані на запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності відповідних публічних посадових осіб усіх категорій, і спеціальні вимоги, що спрямовані на запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності окремих категорій публічних посадових осіб (зокрема, членів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) та інших державних колегіальних органів);

дістали подальшого розвитку:

- аналіз еволюції організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, за результатами якого встановлено, що відповідні організаційно-правові механізми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні були передбачені у законодавстві всіх держав, у тому числі в Україні, незалежно від наявності (чи відсутності) формального визначення цього поняття у законодавстві, а також виділено основні етапи становлення та розвитку цього явища, що пов'язані з прийняттям відповідних нормативно-правових актів, які містили організаційно-правові механізми, спрямовані на запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні;

- обґрунтування місця та ролі Верховної Ради України (далі – ВРУ) у механізмі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Зокрема, розкрито зміст законодавчої, контрольної, бюджетної та інших парламентських функцій, а також визначені основні напрями та форми діяльності парламенту у відповідній сфері;

- наукові погляди щодо характеристики місця та ролі органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у механізмі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Зокрема, обґрунтовано положення про те, що державна антикорупційна політика у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів здійснюється через розгалужену систему відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які забезпечують її формування та реалізацію шляхом здійснення регулятивної, організаційної, контрольної, координаційної та інших управлінських функцій у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Зазначені функції вони здійснюють шляхом видання (прийняття) правових актів та здійснення різноманітних організаційних дій;

- обґрунтування місця та ролі органів судової влади у механізмі запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері публічного управління, зокрема доведено,

що органи судової влади, розглядаючи відповідні категорії справ, реалізують, з одного боку, функцію судового контролю за діяльністю спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції, інших державних органів та органів місцевого самоврядування, а з іншого – функцію судового захисту прав суб'єктів, на яких поширюється дія Закону України «Про запобігання корупції»;

- науковий аналіз особливостей запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів та суддів Конституційного Суду України (далі – КСУ). Зокрема, обґрунтовано, що одним із основних чинників, який зумовлює потребу встановлення відповідних особливостей, є неухильне забезпечення закріпленого Конституцією України та міжнародно-правими актами принципу незалежності суддів, що виключає можливість надання відповідним органам виконавчої влади повноважень щодо здійснення контролю за додержанням актів законодавства з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані в:

- науково-дослідній роботі – як підґрунтя для проведення подальших досліджень з питань запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні;

- правотворчій діяльності – в процесі вдосконалення чинного законодавства України, що визначає правові засади запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні;

- правозастосовній діяльності – в процесі вирішення уповноваженими органами публічного управління практичних питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні;

- навчальному процесі – при підготовці навчально-методичних матеріалів і викладанні навчальних дисциплін з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Результати дисертаційного дослідження впроваджено в практичній діяльності:

- Комітету ВРУ з питань антикорупційної політики при підготовці пропозицій Комітету щодо удосконалення чинного законодавства України (акт впровадження від 08.04.2021);

- Головного науково-експертного управління Апарату ВРУ в процесі наукової експертизи проектів законів, спрямованих на вдосконалення організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування (довідка про впровадження від 08.04.2021 № 16/08-2021/122628).

- Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду при напрацюванні правових позицій під час розгляду справ, що виникають з відносин публічної служби, а також при вирішенні питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у сфері правосуддя (довідка про впровадження від 16 вересня 2019 року № 2413/0/58-19).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею. Результати проведеного дослідження отримані автором особисто.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та результати дослідження доповідались та обговорювались на засіданнях кафедри державознавства і права Національної академії державного управління при Президентові України, а також були оприлюднені у доповідях на VIII науково-практичній конференції «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (Дніпро, 08 груд. 2016 р.); Всеукраїнській заочній науково-практичній конференції, присвяченій 100-річчю IV Універсалу Української Центральної Ради «Проголошення незалежності Української Народної Республіки: досвід для сучасного державотворення» (Київ, 29 бер. 2018 р.); Міжнародній мультидисциплінарній конференції «Наука і техніка сьогодення: пріоритетні напрямки розвитку України та Польщі» (Республіка Польща, м.Воломін, 19–20 жовт. 2018 р.); XXVII міжнародній науковій конференції студентів і молодих учених «Наука і вища освіта» (Запоріжжя, 14 лист. 2018 р.); під час науково-педагогічного стажування «Тенденції розвитку освітнього процесу у сфері державного управління в Україні та країнах ЄС» (Республіка Польща, м. Воломін, 11–12 бер. 2019 р.); на щорічній міжнародній науково-практичній конференції «Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку» (Київ, 2020 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення та висновки дисертаційного дослідження викладено у 12 наукових публікаціях, серед яких: п'ять наукових статей, опублікованих у наукових фахових виданнях України, одна – в зарубіжному виданні, шість тез доповідей і повідомлень на наукових круглих столах та відповідних науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Відповідно до мети, завдань та предмета дослідження дисертація складається з анотації, вступу, трьох розділів, дев'яти підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 271 сторінку, з них основного тексту – 213 сторінок. Кількість використаних у дисертації джерел становить 303 найменування, викладених на 34 сторінках, додаток складає 7 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертаційного дослідження та його зв'язок з науковими програмами, планами, темами науково-дослідних робіт, що виконувалися на кафедрі державознавства і права Національної академії, визначено мету, завдання, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методологію дослідження, наукову новизну і практичне значення одержаних результатів, наведено інформацію щодо їх апробації та опублікування.

У **першому розділі** «Теоретико-правові засади запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні» досліджено еволюцію організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, розкрито зміст поняття «конфлікт інтересів», визначено його особливості та місце в системі відповідних соціальних конфліктів, з'ясовано поняття організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів та визначено його структуру.

Виходячи із здобутків конфліктології, в дисертації проводиться ідея, що конфлікт інтересів є закономірним соціальним явищем, що пронизує всі сфери суспільного буття, у тому числі сферу публічного (державного) управління, у зв'язку з чим відповідні організаційно-правові механізми запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні були передбачені практично у всіх державах, у тому числі і в Україні, незалежно від наявності (чи відсутності) формального визначення відповідного поняття у законодавстві. При цьому наголошено, що основними причинами відсутності за радянських часів законодавчого визначення поняття конфлікту інтересів та відповідних наукових досліджень є: негативне ставлення до соціального конфлікту як зіткнення протилежних інтересів, поглядів, загострення суперечностей; відсутність повноцінного інституту державної служби, який розглядався як тимчасовий інститут; заперечення існування в соціалістичному суспільстві корупції, яка в офіційній радянській доктрині розглядалася як явище, притаманне виключно капіталістичному суспільству.

Визначені та охарактеризовані основні етапи становлення та розвитку організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, здійснено огляд наукових праць, присвячених дослідженню відповідного явища, а також виявлені прогалини та основні проблеми, що потребують вирішення у теорії та практиці публічного управління. У результаті відповідного аналізу констатовано, що процес формування існуючого організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні в незалежній Україні, який відбувався непослідовно через наявність розбіжностей щодо визначення основних засад антикорупційної політики, зумовлених політичними чинниками, розпочався після прийняття в жовтні 2014 року Закону «Про запобігання корупції».

У розділі значна увага приділена з'ясуванню поняття, особливостей та місця конфлікту інтересів у публічному управлінні в системі відповідних конфліктів, що виникають в інших сферах суспільного життя. Так, за результатами наукового аналізу понять «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів» і суміжних з ними понять (а саме, «приватний інтерес», «близькі особи»), які містяться у Законі України «Про запобігання корупції», обґрунтовано, зокрема, недоцільність запровадження категорій потенційного та реального конфлікту інтересів, а також невідповідність цих визначень принципу верховенства права, що на практиці призводить до порушень трудових та інших прав публічних посадових осіб.

Виходячи зі здобутків сучасної конфліктології, встановлено, що конфліктам інтересів у публічному управлінні притаманні, з одного боку, загальні ознаки соціальних конфліктів, а з другого – спеціальні ознаки, за якими вони відрізняються від інших соціальних конфліктів, унаслідок чого вони утворюють особливий вид (групу) конфліктів, відмінних від відповідних соціальних конфліктів, що виникають в інших сферах суспільного життя. З огляду на те, що вони виникають у сфері публічного (державного) управління, визначено їх головну особливість, яка полягає в тому, що питання запобігання та врегулювання таких конфліктів інтересів, на

відміну від інших соціальних конфліктів інтересів, повинні вирішуватися виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. У такому контексті конфлікт інтересів у сфері публічного управління за своєю природою є різновидом юридичного (правового) конфлікту, якому притаманні специфічні ознаки, за якими він відрізняється від інших юридичних конфліктів, що виникають в юридичній практиці та вирішуються на основі чинного законодавства України. Зокрема, ці особливості відображаються у визначенні на законодавчому рівні вичерпного переліку суб'єктів, які зобов'язані вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, їх прав та обов'язків, способів запобігання та врегулювання таких конфліктів, заходів юридичної відповідальності за порушення вимог актів законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо.

Охарактеризовано також поняття організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні та визначено його структуру. Зокрема, обґрунтовано тезу, що організаційно-правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні в цілому є похідним від механізму державного управління. При цьому визначено, що його головними складовими компонентами є: 1) система органів публічного управління, уповноважених забезпечувати формування та реалізацію державної антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні; 2) система нормативно-правових актів, що визначають засади державної антикорупційної політики, функції та повноваження органів публічного управління у відповідній сфері, заходи юридичної відповідальності за порушення вимог і правил запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо; 3) форми та методи діяльності органів публічного управління щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

У **другому розділі** «Органи публічного управління в механізмі запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні», який присвячений дослідженню місця і ролі органів законодавчої, виконавчої та судової влади в механізмі запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні, проведено ідею, що державна антикорупційна політика у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, як і в будь-якій іншій сфері (галузі) публічного управління, реалізується через розгалужену систему всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Зокрема, в роботі обґрунтовано провідну роль ВРУ в механізмі запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні та визначено основні напрями її діяльності у відповідній сфері. Це відображається в тому, що ВРУ є єдиним органом законодавчої влади в Україні, до повноважень якого належить прийняття законів, в яких визначаються цілі, завдання, повноваження, форми та методи діяльності органів публічного управління у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні. Визначено основні напрями законодавчої діяльності ВРУ у сфері запобігання та протидії корупції, до яких віднесено: визначення засад національної антикорупційної політики шляхом внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом

ХІІІ Конституції; прийняття інших законодавчих актів з відповідних питань; надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України з питань запобігання та протидії корупції; затвердження Державного бюджету України; затвердження загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, національно-культурного розвитку, охорони довкілля.

Розкрито зміст інших парламентських функцій ВРУ, до яких у сучасному конституціоналізмі та науці державного (публічного) управління відносять організаційну (установчу), контрольну, бюджетну та інші функції, що співвідносяться з відповідними загальними функціями державного управління. Обґрунтовано, що ВРУ здійснює відповідні парламентські функції у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні як безпосередньо на пленарних засіданнях, так і через систему парламентських комітетів, тимчасових спеціальних і тимчасових слідчих комісій, народних депутатів України, Рахункову палату та Уповноваженого ВРУ з прав людини. Визначені основні напрями та форми участі зазначених вище інституцій у реалізації антикорупційної політики у відповідній сфері, а також виявлені проблеми, які виникають у процесі їх діяльності. При цьому надана критична оцінка окремих положень відповідних законодавчих актів, що наділяють ВРУ повноваженнями, не передбаченими Основним Законом України, а також відзначено формальний характер антикорупційної експертизи законопроектів, яка здійснюється Комітетом ВРУ з питань антикорупційної політики, відсутність належного контролю з боку регламентного комітету за дотриманням народними депутатами вимог щодо врегулювання конфлікту інтересів та інших етичних правил поведінки тощо.

З'ясовано місце та роль у механізмі формування та реалізації антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Зокрема, визначено основні напрями діяльності, зміст функцій та форми участі у відповідній сфері: 1) Кабінету Міністрів України як вищого органу загальної компетенції у системі органів виконавчої влади; 2) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади спеціальної компетенції, в тому числі Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – НАЗК) як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику; 3) місцевих державних адміністрацій; 4) органів місцевого самоврядування. Обґрунтовано, що зазначені органи публічної влади забезпечують формування та реалізацію державної антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні шляхом здійснення комплексу відповідних управлінських функцій у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України. Зазначені функції вони здійснюють шляхом видання (прийняття) правових актів як нормативного, так і ненормативного характеру та здійснення різноманітних організаційних дій.

Розкрито місце та роль у механізмі реалізації антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні судової влади. Обґрунтовано, що з точки зору теорії державного (публічного) управління основне функціональне призначення органів судової влади полягає в

здійсненні судового контролю за діяльністю органів публічного управління, які беруть участь у реалізації антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. При цьому наголошено, що на відміну від контролю з боку інших органів публічної влади, який може здійснюватися з мотивів як доцільності, так і законності, судовий контроль повинен здійснюватися виключно з точки зору законності та верховенства права.

У роботі визначені основні напрями діяльності Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції у здійсненні судового контролю у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. Зокрема, до основних напрямів діяльності КСУ у здійсненні судового контролю у відповідній сфері віднесено: вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів та інших правових актів ВРУ, актів Президента України, актів КМУ, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційне тлумачення Конституції України; надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до ВРУ для надання згоди на їх обов'язковість; вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи; надання висновків на законопроекти про внесення змін до Конституції України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції.

До основних напрямів участі судів загальної юрисдикції у здійсненні функцій судового контролю у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні віднесено розгляд справ про порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та багато інших категорій справ, пов'язаних з корупцією.

Сформульовано висновок, що суди шляхом розгляду відповідних категорій справ впливають як на практику правотворчості, так і на практику правозастосування у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. Ухвалюючи обов'язкові до виконання судові рішення, вони у такий спосіб здійснюють, з одного боку, функцію судового контролю за дотриманням органами публічного управління та їх посадовими особами чинного законодавства України з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, а з другого – функцію судового захисту прав і свобод осіб, які зобов'язані відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції» та інших законодавчих актів вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у процесі виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

У **третьому розділі** «Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб органів публічного управління» з'ясовані особливості механізму запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності: 1) виборних осіб; 2) посадових осіб органів виконавчої влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування; 3) суддів, суддів КСУ. Зокрема, у дисертації відзначено, що відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» Президент України, народні депутати України, депутати місцевих рад, сільські,

селищні, міські голови, відокремлені в особливу категорію виборних осіб, правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності яких мають визначатися «законами, які регулюють статус відповідних осіб та засади організації відповідних органів». Необхідність визначення у відповідних законах особливих механізмів запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності вказаних виборних осіб обґрунтовується тим, що вони обираються громадянами України на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування, у зв'язку з чим відповідні положення Закону України «Про запобігання корупції», що визначають загальні правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або взагалі не можуть поширюватися на вказаних вище виборних осіб або повинні застосовуватися з урахуванням відповідних положень Конституції та законів України, що визначають статус відповідних виборних осіб. Зокрема, до вказаних виборних осіб, з огляду на їх виборність, не можуть бути застосовані заходи врегулювання конфлікту інтересів, визначені в статтях 29–34 Закону України «Про запобігання корупції». Це обґрунтовується, зокрема, тим, що за змістом вказаних положень цього Закону в їх застосуванні повинен, як правило, брати участь безпосередній керівник або керівник органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади особи, у якої виник потенційний чи реальний конфлікт інтересів, тоді як у виборних осіб відсутні керівники, уповноважені вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності у спосіб, передбачений у відповідних статтях зазначеного вище Закону.

За результатами аналізу особливостей механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України обґрунтовано, що на даний час такі особливості фактично залишилися поза межами законодавчого регулювання через відсутність спеціального закону, в якому відповідно до ч. 1 ст. 35¹ Закону України «Про запобігання корупції» мають визначатися правила врегулювання конфлікту інтересів у його діяльності. При цьому, виходячи з особливостей конституційного статусу Президента України, сформульовано висновок, що можливість визначення на законодавчому рівні особливостей врегулювання конфлікту інтересів у його діяльності повинна бути передбачена в Конституції України, а не в законі.

У дисертації критично оцінено законодавчі положення, які по-різному врегульовують питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів та депутатів місцевих рад. Зокрема, якщо народний депутат може брати участь на пленарних засіданнях в обговоренні питань, щодо яких у нього наявний конфлікт інтересів, а також у голосуванні з таких питань за умови публічного оголошення про це під час пленарного засідання ВРУ, на якому розглядається відповідне питання, то депутат місцевої ради може брати участь у прийнятті радою, іншим колегіальним органом рішення за умови публічного самостійного повідомлення про конфлікт інтересів під час засідання колегіального органу лише у разі, якщо їх неучасть у прийнятті рішення призведе до втрати повноважності відповідної ради, іншого колегіального органу. В результаті цього

особливості врегулювання конфлікту інтересів у діяльності відповідних виборних осіб фактично зведені нанівець, що суперечить ч. 1 ст. 35¹ Закону України «Про запобігання корупції». У роботі виявлені й інші чинники, які ускладнюють вирішення проблеми запобігання та врегулювання конфлікту інтересів в їх діяльності. Зокрема, наголошено, що вирішення цих проблем ускладнюється природою представницького мандату цих виборних осіб, внаслідок чого встановити в їх діяльності наявність конфлікту інтересу практично неможливо. Особливо це стосується врегулювання конфліктів інтересів, які виникають у процесі розгляду та прийняття законів та інших нормативно-правових актів.

Проаналізовані також механізми запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у діяльності публічних службовців, до яких, зокрема, належать державні службовці та посадові особи інших державних органів (у тому числі колегіальних), які формально не віднесені до державних службовців, а також посадові особи місцевого самоврядування. При цьому запропоновано розрізняти загальні правила запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, що стосуються публічних службовців усіх категорій, і спеціальні правила, що стосуються окремих категорій публічних службовців. Зокрема, загальні правила врегулювання конфліктів інтересів поширюються на державних службовців і на посадових осіб місцевого самоврядування, призначених на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України, а спеціальні – на членів Кабінету Міністрів України, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, голів, заступників голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарів міських, сільських, селищних рад, а також на голів та членів відповідних державних колегіальних органів.

Визначено особливості механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, суддів КСУ. Так, за результатами аналізу відповідних положень Конституції та законів України, а також міжнародно-правових документів виявлені основні чинники, що зумовлюють необхідність визначення таких особливостей у діяльності суддів та суддів КСУ, серед яких ключова роль належить принципу їх незалежності, що виключає можливість будь-якого впливу на суддів з боку органів законодавчої і виконавчої влади.

У зв'язку з чим обґрунтовано, що: 1) надання відповідними органам виконавчої влади, зокрема НАЗК, повноважень зі здійснення моніторингу та контролю за виконаннями вимог актів законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів не узгоджується з принципом їх незалежності, оскільки створює передумови для замаскованого впливу на них під час здійснення ними правосуддя; 2) питання запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів повинні вирішуватися в межах судової влади; 3) основну роль у запобіганні та врегулюванні конфлікту інтересів у їх діяльності має виконувати інститут відводу (самовідводу) суддів. При цьому відповідні заяви (клопотання) про їх відвід (самовідвід) мають розглядатися відповідними судами виключно в порядку, встановленому процесуальним законодавством.

Здійснено науково-критичний аналіз існуючих у літературі тверджень, згідно з якими здійснення контролю за виконанням актів законодавства щодо запобігання та

врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів, надання роз'яснень у разі існування в судді сумнівів щодо наявності в нього конфлікту інтересів нібито належить до виключних повноважень НАЗК, які розцінені як такі, що не відповідають ч. 1 ст. 35¹ Закону України «Про запобігання корупції» та п. 6 ч. 8 ст. 133 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з яким єдиним органом, уповноваженим здійснювати контроль за додержанням вимог законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів (у разі якщо такий конфлікт не може бути врегульований у порядку, визначеному процесуальним законом), є Рада суддів України.

Обґрунтовано деструктивну роль запровадження інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів КСУ, що, як свідчить практика, створює передумови для впливу на них з боку органів законодавчої та виконавчої влади та блокування діяльності КСУ в цілому. У зв'язку з чим пропонується або взагалі виключити із Закону України «Про Конституційний Суд України» статтю 60, яка визначає порядок врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів КСУ, або викласти її в новій редакції.

ВИСНОВКИ

Результати проведеного дослідження організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні відповідно до поставлених завдань дають підстави сформулювати такі основні висновки.

1. Конфлікт інтересів є закономірним соціальним явищем, що пронизує всі сфери суспільного буття, у тому числі сферу публічного (державного) управління, у зв'язку з чим відповідні організаційно-правові механізми запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні були передбачені в законодавстві практично всіх держав, у тому числі і в Україні, незалежно від наявності (чи відсутності) формального визначення цього поняття у законодавстві. Процес формування існуючого організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні в незалежній Україні, який мав свої етапи і відбувався непослідовно, розпочався після прийняття в жовтні 2014 року Закону «Про запобігання корупції».

2. Конфліктам інтересів у публічному управлінні притаманні спеціальні ознаки, за якими вони відрізняються від інших соціальних конфліктів, унаслідок чого вони є особливим видом конфліктів інтересів, відмінних від відповідних конфліктів, що виникають в інших сферах суспільного життя. Їх головна особливість полягає в тому, що вони виникають у сфері публічного (державного) управління, яке є процесом реалізації публічної (державної) влади, у результаті чого питання запобігання та врегулювання таких конфліктів інтересів мають вирішуватися виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Це відображається у визначенні на законодавчому рівні вичерпного переліку суб'єктів, які зобов'язані вживати заходів щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, їх прав та обов'язків,

способів запобігання та врегулювання таких конфліктів, заходів юридичної відповідальності за порушення вимог актів законодавства щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів тощо.

3. Організаційно-правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні представляє систему різноманітних правових та організаційних засобів (способів), спрямованих на забезпечення добросовісного та неупередженого виконання публічними посадовими особами посадових (службових) обов'язків у процесі прийняття відповідних управлінських рішень. Його головними компонентами є: 1) система органів публічного управління, уповноважених забезпечувати формування та реалізацію державної антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні; 2) система нормативно-правових актів, що визначають засади державної антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні; 3) форми та методи діяльності органів публічного управління щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

4. Практична реалізація антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні здійснюється через розгалужену систему всіх органів публічного управління, яка з точки зору поділу державної влади включає: ВРУ як єдиний орган законодавчої влади; органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; органи судової влади. При цьому зазначені органи публічної влади беруть участь в реалізації антикорупційної політики у сфері запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України. Основними формами здійснення функції запобігання та врегулювання конфліктів інтересів у публічному управлінні є видання (прийняття) ними правових актів та вчинення різних організаційних дій.

5. У законодавстві України відсутній єдиний підхід щодо визначення механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності відповідних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Аналіз чинного законодавства України дає підстави виділити такі категорії публічних посадових осіб, правила врегулювання конфлікту інтересів у діяльності яких мають певні особливості: 1) Президент України, народні депутати України, депутати місцевих рад, сільські, селищні, міські голови, які в Законі України «Про запобігання корупції», визначаються як «виборні особи»; 2) державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування; 3) члени КМУ, керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ, голови та члени відповідних державних колегіальних органів; 4) виборні посадові особи місцевого самоврядування (голови, заступники голів обласних та районних рад, міських, сільських, селищних голів, секретарі міських, сільських, селищних рад); 5) судді, судді КСУ. Кожній із названих категорій публічних посадових осіб притаманні певні особливості врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності, що зумовлено особливостями їх правового статусу, особливостями заміщення посад та звільнення з посад, змістом функцій держави або місцевого самоврядування, які

вони покликані виконувати у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

6. На підставі проведеного дослідження з метою вдосконалення організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні пропонується:

1) внести зміни до Закону України «Про запобігання корупції» шляхом викладення його в новій редакції, в якій з урахуванням вимог Конституції України та принципу верховенства права, доцільно:

об'єднати положення статей 7, 11, 12 Закону України «Про запобігання корупції», що, відповідно, визначають повноваження голови НАЗК та його заступників, повноваження НАЗК, права НАЗК шляхом викладення їх в одній статті під назвою «Повноваження Національного агентства», позбавивши НАЗК деяких повноважень, не властивих органам виконавчої влади;

уточнити відповідно до принципу верховенства права поняття «потенційний конфлікт інтересів», «реальний конфлікт інтересів» «приватний інтерес», «близькі особи» як такі, що не відповідають вимогам юридичної визначеності (варіант: виключити поняття «потенційний конфлікт інтересів» і «реальний конфлікт інтересів», як такі, що не мають нормативного навантаження):

визначити на законодавчому рівні (а не в методичних рекомендаціях НАЗК) виключний перелік ситуацій, які є підставами виникнення конфлікту інтересів;

уточнити коло суб'єктів, на яких поширюється дія цього Закону, шляхом використання в ньому відповідних узагальнюючих понять (стаття 3);

уточнити коло осіб, які зобов'язані вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів (стаття 28);

узгодити положення статей 28–34 з положеннями статті 35¹ Закону України «Про запобігання корупції» з метою усунення непорозумінь при застосуванні їх на практиці;

2) уточнити коло суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (стаття 172-7 КУпАП);

3) узгодити порядок врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад, сільських селищних міських голів як виборних осіб;

4) виключити із Закону України «Про Конституційний Суд України» статтю 60, яка визначає порядок запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності суддів КСУ з внесенням відповідних змін до Закону України «Про запобігання корупції».

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

1. Голяшкіна О. А. Конфлікт інтересів на державній службі: філософський аспект. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Science Journal)*.

2017. № 10(26). С. 64-69. URL: <https://eesa-journal.com/2017/10/30/vostochno-evropejskij-nauchnyj-zhurnal-22-oktyabr-2017/> (дата звернення: 16.02.2021).

2. Голяшкіна О. А. Конституційно-правові передумови запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності народних депутатів України та депутатів місцевих рад. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 7. С. 28-33.

3. Голяшкіна О. А. Органи судової влади у механізмі запобігання та подолання конфлікту інтересів у публічному управлінні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: «Державне управління»* Т 29 (68). 2018. № 6. С. 30-37.

4. Голяшкіна О. А. Особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності Президента України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. №6. С. 128-131.

5. Голяшкіна О. А. Еволюція інституту запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у системі публічної служби. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2020. № 1. С. 13–22.

6. Голяшкіна О. А. Деякі методологічні підходи щодо визначення поняття та структури організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України*. 2020. № 2. С. 80-88.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

7. Голяшкіна О. А. Проблема конфлікту інтересів в органах державної влади. *Правові аспекти публічного управління: теорія та практика: матеріали VIII наук.-практ. конф. (Дніпро, 08 груд. 2016 р.)* / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2016. С. 248-250.

8. Голяшкіна О. А. Історичне значення та уроки української революції 1917-1921 років. *Проголошення незалежності Української Народної Республіки: досвід для сучасного державотворення: матеріали Всеукр. заоч. наук.-практ. конф., присвяч. 100-річчю IV Універсалу Української Центральної Ради, м. Київ, 29 бер. 2018 р.* Київ: НАДУ, 2018. С.43-44.

9. Голяшкіна О. А. Концептуальні засади участі громадськості в процесі врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. *Наука і техніка сьогодення: пріоритетні напрямки розвитку України та Польщі: матеріали Міжнар. мультидисц. конф., Республіка Польща, м. Воломін, 19-20 жовт. 2018 р.* С. 54-57.

10. Голяшкіна О. А. Роль громадськості в профілактиці та подоланні конфлікту інтересів у публічному управлінні. *Наука і вища освіта: матеріали XXVII міжнар. наук. конф. студентів і молодих учених, м. Запоріжжя, 14 лист. 2018 р.* Запоріжжя: КПУ, 2018. С. 185-186.

11. Голяшкіна О. А. Особливості підготовки спеціалістів у галузі державного управління з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів. *Тенденції розвитку освітнього процесу у сфері державного управління в Україні та країнах ЄС: матеріали наук.-педагогіч. стажування, Республіка Польща, м. Воломін,*

11-12 бер. 2019 р. Воломін: Університет правових наук і управління імені Л. Петражицького, 2019. С. 16-21.

12. Голяшкіна О. А. Деякі аспекти правового забезпечення запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у договірних відносинах органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями. *Україна 2030: публічне управління для сталого розвитку: матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф.* (Київ, 2020 р.): у 3 т. / за заг. ред. А. П. Савкова, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ: НАДУ, 2020. Т. 3. С. 112-114.

АНОТАЦІЯ

Голяшкіна О. А. Організаційно-правовий механізм запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2021.

У дисертації досліджено організаційно-правові аспекти запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні, яке здійснюється особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Зокрема, в дисертації: досліджено еволюцію організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні; з'ясовано поняття та особливості конфлікту інтересів у публічному управлінні; визначено поняття та структуру організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання відповідних конфліктів інтересів, систему та роль органів публічного управління в механізмі запобігання та врегулювання таких конфліктів інтересів, особливості запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності відповідних категорій посадових осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування.

Обґрунтовано, що конфлікти інтересів у публічному управлінні є особливим видом конфліктів, які мають вирішуватися виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України. Аргументовано, що практична реалізація державної антикорупційної політики у відповідній сфері здійснюється через розгалужену систему органів законодавчої, виконавчої та судової влади в межах повноважень, визначених Конституцією та законами України, шляхом видання (прийняття) правових актів та вчинення відповідних організаційних дій. Доведено, що в законодавстві України відсутній єдиний підхід щодо визначення механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності відповідних категорій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; відповідним категоріям публічних посадових осіб притаманні певні особливості врегулювання конфлікту інтересів у їх діяльності, що зумовлено особливостями їх правового статусу, заміщення посад та звільнення з посад, змістом функцій держави або місцевого самоврядування, які

вони покликані виконувати у межах повноважень, визначених Конституцією і законами України.

Сформульовано низку науково-практичних рекомендацій, спрямованих на подальше вдосконалення організаційно-правового механізму запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у публічному управлінні.

Ключові слова: конфлікт інтересів, публічне управління, органи публічного управління, способи запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, організаційно-правовий механізм, врегулювання конфлікту інтересів.

ABSTRACT

Holiashkina O. A. Organizational and legal mechanism of prevention and settlement the conflict of interest in public administration. - Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.

Ph.D. thesis in Public Administration, with a specialization 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv, 2021.

The dissertation examines the organizational and legal aspects of prevention and settlement of the conflict of interests in public administration, which is enforced by persons authorized to perform the functions of the state or local government. This dissertation investigates the evolution of the organizational and legal mechanism of prevention and settlement of the conflict of interest in public administration, provides a review of the special literature devoted to the research, clarifies the concepts and features of conflict of interest, as well as examines the structure of the legal mechanism for prevention and settlement of conflict of interest in public administration, defines the system and the role of public administration bodies in the mechanism, its features in the activities of relevant categories of public officials.

The key idea of this dissertation lies in the fact that a conflict of interest is a natural phenomenon, which is present in all aspects of social interaction, including public administration. As a result, the organizational and legal mechanisms of prevention and settlement of the conflict of interest are present in the legislation of almost every country, including Ukraine, independently of the formal definition or its absence within them.

As a result of the scientific analysis of the concepts of “potential conflict of interest”, “real conflict of interest” and related concepts e.g. “private interest” and “connections” from the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption" the impropriety of the categories “potential conflict of interest” and “real conflict of interest” is demonstrated. In addition to this, this work depicts the contradiction between these terms and the rule of law, which causes the violation of public officials’ labor and other rights.

The dissertation illustrates the fundamental difference between the conflict of interest in public administration and the conflict of interest in other domains. The main particularity of the first one is that its prevention and managing are performed within the boundaries defined in the Constitution and the Law of Ukraine. The Law defines all categories of offices, which holders are subject to the application of the mechanism of preventing the conflict of interest, subjects’ rights, duties, and their legal responsibilities in case of violating the laws mentioned above.

The dissertation argues that practical realization of the anti-corruption policy is implemented by the separated branches of legislative, executive, and judiciary according to their powers as they are defined in the Constitution of Ukraine by issuing legal regulations and implementing appropriate organizational activities. In particular, the dissertation defines the main directions and forms of activity of the Verkhovna Rada of Ukraine and executive and local authorities, courts of general jurisdiction, and the Constitutional Court of Ukraine.

This dissertation proves that in the Legislation of Ukraine there is no single approach to the definition of the mechanism of prevention and settlement of the conflict of interest in the activities of relevant categories of public officials, authorized to perform the functions of state or local government - every category has own features in terms of their legal status, their duties and responsibilities as they are defined in the Constitution and the Law of Ukraine. Such features are identified in positions of elected officials, which include the President of Ukraine, deputies of Ukraine, deputies of local councils, village, town and city majors, and civil servants of other state bodies (including collegial ones), who are not formally classified as civil servants but are authorized to perform relevant functions of public administration, as well as local government officials, judges, judges of the Constitutional Court of Ukraine.

The dissertation provides a list of recommendations in order to assist the development of organizational and legal mechanisms of prevention and settlement of the conflict of interest in public administration.

Key words: conflict of interest, public administration, public administration bodies, methods of prevention and settlement of the conflict of interest, organizational and legal mechanism, managing conflict of interest.