

УДК 342.591

ПРОБЛЕМА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Пивоварова Мария Михайловна,

магистрант кафедры теории и истории государства и права

юридического факультета,

e-mail: saygee@mail.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, филиал в г. Н. Новгороде

В настоящей статье авторами исследуется проблематика такого правового явления как конфликт интересов в системе государственной службы Российской Федерации, раскрывается его значение и анализируются основные нормативно-правовые акты, регламентирующие данный институт. Данная проблема на современном этапе развития системы государственного управления достаточно актуальна и имеет значительный научный интерес. Это обусловлено причинами, среди которых можно выделить закрепление принципов гражданской службы, основ профессиональной этики государственных служащих, а также норм надлежащего исполнения своих должностных обязанностей.

Ключевые слова: конфликт интересов, государственная служба, должностное лицо, личная заинтересованность, коррупция

THE PROBLEM OF CONFLICT OF INTEREST IN SYSTEM OF PUBLIC SERVICE

Pivovarova M.M.,

master student at the department of theory and history of state and law,

faculty of law,

e-mail: saygee@mail.ru,

Moscow Witte University, Nizhny Novgorod

In this article the authors investigate the problems of such legal phenomenon as a conflict of interest in the system of public service of the Russian Federation, reveals its importance and analyzes the main legal acts regulating this institution. This problem at the present stage of development of public administration is quite relevant and has a significant scientific interest. This is due to the reasons, among which are the consolidation of the principles of the civil service, the foundations of professional ethics of civil servants, as well as the norms of the proper performance of their duties.

Keywords: conflict of interest, public service, official, personal interest, corruption

DOI 10.21777/2587-9472-2018-4-28-33

В большинстве стран возрастают ожидания обычных граждан и общества в целом от деятельности государственных учреждений, корпораций, контролируемых государством, и от деятельности самого правительства. В данном контексте урегулирование конфликта интересов должно иметь приоритетное значение в повседневной работе тех граждан, которые занимают какую-либо должность на государственной службе.

Что касается России, то в современных политических условиях формируется система новых требований к профессиональным качествам государственных служащих, обусловленных новыми политическими и экономическими реалиями, что напрямую связано с изменением функций государства и государственного управления. Эти изменения обусловлены, прежде всего, существенной трансформацией отношений собственности и власти, осуществленным переходом к новой социальной системе.

Государственный служащий в таких реалиях должен, с одной стороны, защищать и отстаивать интересы государства и общества в целом, а с другой – уважать различные формы собственности и де-

тельности, защищать интересы, права и свободы граждан. Оба интереса взаимосвязаны, но ни один из них не является более приоритетным с политической точки зрения для государственного служащего.

В социальном плане институт государственной службы – это взаимодействие между общественностью и властью, между бюрократией и общественными объединениями, между государственными служащими и гражданами. В этом смысле государственная служба выступает регулятором поведения людей в различных социальных отношениях, вытекающих из потребностей, интересов, привычек, склонностей, инстинктов и других мотивов. Гражданская служба должна обеспечивать реализацию социальных гарантий и прав, предоставляемых гражданам Конституцией и другими законами. Государственные служащие в этом контексте, прежде всего, должны помогать людям решать их проблемы, а не удовлетворять свои собственные потребности, что впоследствии приводит к конфликту интересов.

Предотвращение и урегулирование конфликта интересов в государственном секторе особенно важно, поскольку, если они не признаются и не контролируются надлежащим образом, то в дальнейшем это может подорвать фундаментальную целостность государственной службы. «Целостность» используется здесь в качестве обозначения надлежащего использования средств, ресурсов, активов и полномочий для официальных целей, в интересах граждан. В этом смысле противоположностью «целостности» является «коррупция» или «злоупотребление».

Поэтому «конфликт интересов» связан с конфликтом между личными интересами должностных лиц (тем, что они могли бы получить, необязательно в финансовом эквиваленте) и их обязанностью как государственных служащих. Таким образом, следует избегать возникновения конфликта интересов, чтобы минимизировать риск для репутации государственной организации, также отвечающей за «целостность» государственной службы.

В российском законодательстве под конфликтом интересов понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) лица, замещающего должность, замещение которой предусматривает обязанность принимать меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов, влияет или может повлиять на надлежащее, объективное и беспристрастное исполнение им должностных (служебных) обязанностей (осуществление полномочий)» [6].

Введение института конфликта интересов на государственной службе предопределено международными обязательствами России, которые вытекают из Конвенции ООН против коррупции. В соответствии с Конвенцией ООН каждое государство-участник стремится, согласно основополагающим принципам своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять те системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов [2].

Создание эффективной политики для управления конфликтами интересов является сложной задачей. Чтобы разрешить такой конфликт необходимо установить соответствующий факт, применить соответствующее законодательство, а также различать в каком случае речь идёт о реальном конфликте интересов, а в каком случае о потенциальной конфликтной ситуации.

Новые пути взаимодействия между государственными учреждениями и частным сектором, а также всё большее взаимодействие правительства с гражданским обществом означает, что конфликты интересов приобретают новые формы. Конфликт интересов не может быть устранен путем простого запрещения всех частных интересов со стороны государственных должностных лиц. Вместо этого государственные служащие должны нести личную ответственность за выявление и урегулирование конфликтных ситуаций, а государственные органы должны устанавливать принудительные меры соблюдения стандартов и создавать эффективные системы управления на всех уровнях власти. Они также должны обеспечить обучение государственных служащих по вопросам предотвращения и урегулирования конфликта интересов [7].

Национальный план противодействия коррупции на 2016–2017 гг., утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 01.04.2016 г. № 147, в качестве одной из приоритетных мер называет «повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям» [5].

Стоит отметить, что конфликтом интересов не обязательно является коррупция, которая понимается как фактическое злоупотребление государственной должностью для частных преимуществ. Но конфликт интересов в ряде случаев подразумевает возможность такого злоупотребления.

Поэтому конфликты между личной заинтересованностью и должностными обязанностями должностных лиц должны быть правильно определены, надлежащим образом должно быть установлено управление и эффективное разрешение таких ситуаций. Оставаясь неразрешенным, конфликт интересов может привести к коррупционному поведению, злоупотреблению служебным положением, неправомерному поведению или иным противоправным действиям. Что еще более важно, доверие общественности к деятельности государственных служащих также может быть утрачено.

Законодательство и ведомственные правила США, регулирующие вопрос «конфликта интересов», помогают различать должное и не должное поведение между явно ненадлежащим и явно надлежащим поведением должностного лица. Подход состоит в том, чтобы определить конфликтность интересов через правила и положения, которые помогут избежать ненадлежащего поведения должностных лиц. Так, должностным лицам запрещено реализовывать свои финансовые интересы, участвуя в делах, на успех которых могут повлиять решения, принимаемые такими должностными лицами в ходе выполнения ими своих служебных обязанностей, а также информация, которой эти лица располагают в силу своего служебного положения.

Отличается ли этика государственной службы от профессиональной этики или, с другой стороны, от личной этики? Поскольку государственный служащий имеет особые взаимоотношения с гражданами, то такие взаимоотношения предполагают связанные с ними ценности и принципы. К ним относятся беспристрастность, открытость и независимость. В основном государственная служба – это деятельность по поручению граждан, за счет средств граждан и на благо граждан. Когда мы говорим об этике и морали государственной службы, мы имеем в виду общие ценности и принципы, которые применяются к государственным служащим.

Этика государственной службы часто связана с коррупцией, которая может быть определена как просьба, принятие или предложение взятки. Принятие подарков или других льгот считается совершенно неуместным, а преступления, связанные с взяточничеством, – это наказуемые преступления в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации. Однако коррупцию можно рассматривать в более широком понимании, чем просто взяточничество. Она может рассматриваться как действия, связанные со злоупотреблением, например, злоупотреблением служебным положением с получением при этом собственной выгоды или другие действия, угрожающие беспристрастности.

Это может быть, к примеру, устремление к интересам какой-либо частной организации, политической партии или отдельного лица ценой общественных интересов.

Согласно этому определению, коррупция подразумевает злоупотребление государственной властью в пользу особых интересов для достижения личных выгод или выгод для организации [3].

Не менее важно проводить различие между надлежащим выполнением своих задач и личным мнением. Этика гражданской службы может потребовать решения вопросов, которые сам государственный служащий считает не самыми лучшими. Несмотря на это, отправной точкой является то, что госслужащий должен продвигать и эти вопросы. К примеру, государственный служащий несет особую ответственность, представляя какой-либо законопроект. Он ни в коем случае не должен исходить из личной заинтересованности либо собственного мнения, не руководствуясь при принятии тех или иных общественно значимых решений общественным мнением.

Правовая база является основой для должного поведения каждого государственного служащего. Поэтому одной из приоритетных задач государства в области предотвращения и урегулирования конфликта интересов должна быть разработка нормативно-правовых актов, содержащих положения об основных ценностных ориентирах государственной службы и которые бы служили основой для руководства, расследования и судебного преследования в случае возникновения конфликта интересов [4].

Профессиональная социализация должна способствовать разработке необходимых суждений и навыков, позволяющих государственным служащим применять этические принципы в конкретных обстоятельствах. Обучение способствует осознанию этики и может развивать необходимые навыки для этического анализа и моральных рассуждений.

Комиссии по урегулированию конфликта интересов, создаваемые в государственных органах, в данном случае могут помочь создать среду, в которой государственные служащие более склонны противостоять и решать этические проблемы и конфликтные ситуации. Необходимо предоставить ме-

ханизмы руководства и возможность внутренних консультаций, чтобы помочь государственным служащим в этом [1].

Государственные служащие должны знать, каковы их права и обязанности в отношении раскрытия фактических или предполагаемых нарушений на государственной службе. Они должны придерживаться строго установленных правил и процедур. Государственные служащие также должны знать, какая защита будет им доступна в случаях разоблачения правонарушений.

Государственные служащие несут ответственность за поддержание высокого уровня престижа государственной службы при выполнении своих должностных обязанностей.

Общественность имеет право знать, как государственные учреждения применяют полномочия и используют материальные ресурсы, предоставленные им. Общественному контролю должны способствовать прозрачные и демократические процессы, надзор за законодательной властью и доступ к общественно-значимой информации. Прозрачность должна быть дополнительно усилена такими мерами, как системы раскрытия информации и признание роли активных и независимых средств массовой информации.

Четкие правила, определяющие этические стандарты, должны определять поведение государственных служащих при работе с частным учреждениями, например, в отношении государственных закупок, аутсорсинга или государственных условий занятости. Расширение взаимодействия между государственным и частным секторами предполагает, чтобы гораздо большее внимание уделялось общественным явлениям и потребностям граждан.

Организационная среда, в которой высокие стандарты поведения поощряются путем предоставления соответствующих стимулов к этическому поведению, таких как адекватные условия труда и грамотная оценка эффективности, напрямую влияет на повседневную практику ценностей государственной службы и этических стандартов служащих.

Руководители играют важную роль в этом вопросе, обеспечивая постоянное лидерство и выступая в качестве образцов для подражания с точки зрения этики и поведения в своих профессиональных отношениях с вышестоящими должностными лицами, другими государственными служащими и гражданами. Политика и практика управления должны демонстрировать приверженность организации этическим стандартам.

На уровне государственного управления постоянно осуществляется деятельность по совершенствованию и конкретизации правовых норм, направленных на урегулирование конфликта интересов, в том числе с целью их более эффективного применения.

Так в июне 2017 г. Госдума России приняла в третьем чтении законопроект, подготовленный Минтрудом России, о создании Реестра лиц, уволенных в связи с утратой доверия. Порядок включения сведений в реестр и исключения из него, а также порядок его ведения и размещения будет определён Правительством РФ.

Реестр позволяет госорганам при решении кадровых вопросов использовать содержащуюся в нем информацию о репутации претендента на государственную должность в части соблюдения им антикоррупционных норм. Однако, добиться успехов в противодействии коррупции возможно лишь используя комплексный подход и проводя систематическую работу, в том числе по формированию таких нравственно-этических принципов поведения гражданского служащего, руководствуясь которыми он не станет совершать «действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей».

Вместе с тем некоторые вопросы остались нерешенными. В частности, из содержания ч. 2 ст. 10 Федерального закона «О противодействии коррупции» следует, что в ситуации конфликта интересов личная заинтересованность может проявляться не только у служащего и (или) лиц, состоящих с ним в близком родстве или свойстве, но и у граждан или организаций, с которыми служащий и (или) лица, состоящие с ним в близком родстве или свойстве, связаны имущественными, корпоративными или иными близкими отношениями.

Чрезвычайно сложным также остаётся вопрос о возникновении конфликта интересов при доверительном управлении акциями и паями. На практике чиновники передают имущество в доверительное управление своим родственникам и другим лицам, поэтому довольно сложно установить, урегули-

рован конфликт интересов или нет. Не рассматривается так называемый мнимый конфликт интересов, который предусмотрен в зарубежном законодательстве и предполагает ситуацию, когда конфликт интересов существует, но это невозможно доказать.

В разумной политике по предотвращению и урегулированию конфликта интересов особое внимание необходимо уделять:

- политикам и государственным служащим, работающим на наиболее высоких должностях;
- государственным должностным лицам, выполняющим ключевые функции государства, например, таким, как правоохранительные органы;
- лицам, принимающим решения в областях на стыке между государственным и частным секторами.

Служение общественным интересам является основополагающей миссией государственных учреждений. Граждане Российской Федерации ожидают, что государственные служащие будут честно и беспристрастно выполнять свои должностные обязанности, возложенные на них. Поэтому государственные служащие должны гарантировать, что их личные интересы не будут влиять на принятие ими государственно значимых решений. Во все более требовательном обществе неадекватное управление конфликтами интересов со стороны государственных служащих может ослабить доверие граждан к государственным институтам.

В настоящей правовой действительности, на наш взгляд, существует необходимость внесения изменений, дополнений в законодательство, регулирующее проблему возникновения и урегулирования конфликта интересов, отражая тем самым многообразие существующих позиций и концепций относительно путей решения данного вопроса.

Порядок разрешения конфликта интересов на государственной службе имеет определенные характеристики, которые основаны на приоритете прав и свобод человека и гражданина, а также общественном характере властных отношений. Этот порядок не может быть статичным и должен видоизменяться в зависимости от политической и экономической ситуации в стране и прочих критериев.

Применение различных механизмов для урегулирования конфликтов интересов на государственной службе зависит и от того, насколько готовы к его урегулированию его участники. В конечном счете, основным субъектом конфликта всегда является реальный человек со своими убеждениями и интересами. И субъект такого конфликта должен осознавать, что его правомерное поведение, отвечающее всем этическим нормам, будет способствовать скорейшему и положительному разрешению конфликта. В целом, управление конфликтами в рамках государственной службы – это сознательная деятельность, осуществляемая на всех этапах его возникновения, развития и завершения участниками конфликта или третьей стороной.

На наш взгляд, проведенный в данной работе анализ показал, что на сегодняшний день понятие конфликта интересов в юриспруденции в наибольшей мере рассматривается с точки зрения противодействия коррупционным правонарушениям и преступлениям коррупционной направленности, в том числе в связи с тем, что на высшем государственном уровне урегулирование конфликта интересов признано одним из главных антикоррупционных механизмов. Вместе с тем, новым в статье является положение о том, что такой подход является недостаточно научно оправданным. Конфликт интересов, порождаемый противоборством идей, культурными различиями, уровнем правосознания граждан и иными причинами, представляет сложную многоаспектную теоретическую и практическую проблему, охватывающую межличностные, групповые, государственные, а также международные отношения, и противодействие коррупции может рассматриваться лишь как один из элементов данной системы.

Список литературы

1. Дедов Д.И. Конфликт интересов. – М.: Волтерс Клувер, 2012. – 288 с.
2. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31.10.2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121140/ (дата обращения: 02.11.2018).
3. Корченков В.А. Конфликт интересов в законодательстве // Государственная служба. – 2008. – № 5. – С. 15–19.

4. *Костенников М.В., Куракин А.В.* Антикоррупционная политика в системах государственной службы зарубежных государств. – М.: Nota Bene, 2010. – 162 с.
5. Указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2016–2017 гг.» // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/ (дата обращения: 01.11.2018).
6. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 02.11.2018).
7. *Хабриева Т.Я.* Противодействие коррупции: новые вызовы: монография. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. – 384 с.

References

1. *Dedov D.I.* Konflikt interesov. – М.: Volters Kluver, 2012. – 288 s.
2. Konvenciya Organizacii Ob'edinennyh Nacij protiv korrupcii (prinyata v g. N'yu-Jorke 31.10.2003 Rezolyuciej 58/4 na 51-m plenarnom zasedanii 58-j sessii General'noj Assamblei OON) // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121140/ (дата обращения: 02.11.2018).
3. *Korchenov V.A.* Konflikt interesov v zakonodatel'stve // Gosudarstvennaya sluzhba. – 2008. – № 5. – С. 15–19.
4. *Kostennikov M.V., Kurakin A.V.* Antikorrupcionnaya politika v sistemah gosudarstvennoj sluzhby zarubezhnyh gosudarstv. – М.: Nota Bene, 2010. – 162 s.
5. Ukaz Prezidenta RF ot 01.04.2016 № 147 «O Nacional'nom plane protivodejstviya korrupcii na 2016–2017 gody» // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196138/ (дата обращения: 01.11.2018).
6. Federal'nyj zakon ot 25.12.2008 № 273-FZ «O protivodejstvii korrupcii» // СПС «Консультант Плюс». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/ (дата обращения: 02.11.2018).
7. *Habrieva T.Ya.* Protivodejstvie korrupcii: novye vyzovy: monografiya. – М.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2016. – 384 s.