

УДК 342

***КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ И
ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ***

Куприянова Д. А.

Студент магистратуры

Поволжский институт управления - филиал РАНХиГС

Российская Федерация, г. Саратов

Аннотация: Гражданин, поступая на гражданскую службу, добровольно берет на себя все обязательства, связанные с прохождением гражданской службы, соглашается с установленными требованиями, ограничениями и запретами. Одной из таких обязанностей является обязанность принимать меры по недопущению и урегулированию конфликта интересов. Служение интересам общества – это основополагающая задача всех гражданских служащих и органов государственной власти. Общество ожидает от должностных лиц этих органов честного, справедливого и непредвзятого выполнения своих служебных обязанностей.

В статье говорится о конфликтах интересов на государственной службе как об основе коррупции и факторе дестабилизации общественных отношений, о причинах их возникновения, анализируется действующее законодательство в данной сфере, а также разбираются способы разрешения конфликтов интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция, государственная служба, законодательство, способы разрешения конфликтов интересов

***CONFLICTS OF INTERESTS IN THE PUBLIC SERVICE AND THE
PROBLEMS OF CREATION OF MECHANISMS FOR THEIR RESOLUTION***

Kupriyanova D.A.

Master's student

Volga region Institute of management – branch of Ranepa

Russia, Saratov

Abstract:

A citizen, entering the civil service, voluntarily assumes all obligations related to the civil service, agrees with the established requirements, restrictions and prohibitions. One of these duties is the obligation to take measures to prevent and resolve conflicts of interest. Serving the public interest is the fundamental task of all civil servants and public authorities. The company expects the officials of these bodies to perform their duties in an honest, fair and unbiased manner.

The article deals with conflicts of interest in the public service as the basis of corruption and the factor of destabilization of social relations, the causes of their occurrence, analyzes the current legislation in this area, and also discusses ways to resolve conflicts of interest.

Keywords: conflict of interest, corruption, public service, legislation, ways to resolve conflicts of interest.

Проблемы конфликта интересов на государственной, муниципальной службе являются одними из наиболее актуальных в настоящее время. Фактически, именно конфликт интересов является одним из факторов, которые напрямую вызывают коррупционное поведение чиновников.

Сразу обратим внимание на тот факт, что Конституция РФ не даёт определение термина «конфликт интересов» и не определяет способы устранения конфликта интересов. Хотя, конечно в статьях 10 и 11 Конституции закрепляется принцип разделения властей, а именно реализация такого принципа и является одним из способов разрешения конфликтов.

Отметим, что нормы федерального законодательства дают определение такой категории как «конфликт интересов».

В частности, часть 1 статьи 10 ФЗ «О противодействии коррупции» закрепляет положение о том, что под конфликтом интересов следует понимать такую ситуацию, в рамках которой любая заинтересованность, как прямая, так и косвенная того лица, которое замещает соответствующую должность и в рамках этой должности обязано принимать любые меры по предотвращению, а равно урегулированию конфликта интересов, влияет, а равно может повлиять на адекватное исполнение названным лицом своих должностных обязанностей».¹

Отметим, что примерно аналогичное определение такой категории конфликт интересов давался и в нормах ФЗ «О государственной гражданской службе в РФ».²

Более того, мы полагаем, что это определение было даже более точное и полное, чем то, которое мы воспроизвели, так как перечислялись и негативные последствия конфликта интересов, а именно, это причинение вреда законным интересам граждан, юридических лиц, обществу, РФ, субъектам РФ.

Правда, в 2015 году такое дефинитивное определение было исключено из ФЗ «О государственной гражданской службе» и сделана ссылка на ФЗ «О противодействии коррупции».

Одновременно, например, ч. 2.1, 2.2 ст. 6 Федерального закона от 08.05.1994 N 3-ФЗ "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"

¹ Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 28.12.2018) "О противодействии коррупции" // "Российская газета", N 266, 30.12.2008.

² Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2018) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Российская газета. 31.07.2004.

напрямую закрепляют обязанность члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы избегать конфликта интересов.³

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» также содержит термин «конфликт интересов», определяя, что неурегулированность такого конфликта может стать основанием отрешения Президентом РФ от должности главы субъекта РФ.⁴

Определение дефиниции «конфликт интересов» обосновывается и доктринально. Так, например, С. Авакьян понимает под конфликтом интересов на публичной службе «очевидное противоречие, коллизию интересов государства, местного самоуправления и общества с одной стороны и частными интересами, то есть личными, а равно узкогрупповыми, корпоративными, с другой стороны».⁵

С точки зрения Д. Дедова конфликт интересов на государственной и муниципальной службе -это купля-продажа или другие формы эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально значимых благ⁶

Все иные определения так или иначе сводятся к названным. Следует отметить, что ни нормы ФЗ «О противодействии коррупции», ни нормы ФЗ «О государственной гражданской службе» не выделяют чётко разновидности такого конфликта по отношению к публичной службе, осуществлению публичных функций.

³ Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Российская газета", N 88, 12.05.1994.

⁴ Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Российская газета", N 206. 19.10.1999.

⁵ Авакьян С.А., Кененова И.П., Ковлер А.С. Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: Коллективная монография" (под ред С.А. Авакьяна. "Юстицинформ". 2016. – С 53

⁶ Дедов Д.И. Конфликт интересов. - М.: Волтерс Клувер, 2004.

Такая типологизация обосновывается доктринально. Мы полагаем, что наиболее полной является классификация Г. Атаманчук.⁷ В частности, выделяются следующие разновидности конфликтов интересов применительно к государственной службе.

Во – первых, это соответствующий конфликт, который связан с выполнением государственным служащим своей управленческой функции.

Во – вторых, это конфликт в сфере осуществления публичных функций, который связан с наличием у служащего иной оплачиваемой работы. Здесь стоит отметить, что государственный служащий может заниматься и иной оплачиваемой работой, кроме прямо запрещённой, если это не влечёт за собой появление конфликта интересов такой иной оплачиваемой работой может быть, например, преподавательская работа.

В – третьих, это противоречие, которое связано с банковскими вкладами и ценными бумагами.

В – четвертых, это противоречие, коллизия, конфликты, которые связаны с получением подарков.

В – пятых, это конфликты, а равно противоречия, связанные с имущественными обязательствами и судебными разбирательствами.

В – шестых, это противоречие, а равно конфликт, связанные с трудоустройством, в том числе и после завершения государственной службы.

В – седьмых, это противоречие, конфликт, неправомерное поведение, которые напрямую связаны с нарушением запретов.

В научной литературе рассматривается и проблема негативного влияния конфликта интересов на всю систему общественных отношений. Здесь следует согласиться с мнением А. Ноздрачева, который выделяет следующее поле негативного влияния конфликта интересов.

⁷ См. Атаманчук Г.Ф. Теория государственного управления. М. МГУ. 2016
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМН ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

1) Подобный конфликт, противоречие является основной, глубинной причиной коррупции.

2) Названные конфликты, противоречие, коллизия заменяет интерес публичных образований очень узкими частными интересами соответствующего чиновника.

3) Названный конфликт, противоречие, коллизия подрывает общее действие закона и требования принципов законности и правопорядка.

4) Подобное системное противоречие несовместимо с принципами толерантности, социального и правового равенства в пользу частных интересов публичного служащего.⁸

Прежде чем характеризовать способы разрешения и предупреждения конфликтов интересов в рамках публичной службы, следует выделить причины такого конфликта.

Здесь стоит согласиться с мнением Н. Ермаченковой, которая обосновывает следующие причины распространения практики конфликта интересов.⁹

Первая причина – это законодательные пробелы. В частности, отмечается, что законодательство не содержит качественную характеристику такого определения, как «выгода». Действующий ФЗ «О государственной гражданской службе» определил, что личная заинтересованность может быть не только прямой, но и косвенной. При этом непонятно, что именно понимать под косвенной заинтересованностью. Как отмечает А. Иванчин «в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным или муниципальным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения».¹⁰

⁸ Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. 2016. № 3. - С. 16.

⁹ См. Ермаченкова Н. С. Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Молодой ученый. — 2018. — №44. — С. 135-137.

¹⁰ Иванчин А.В. Каплин М.Н. Служебные преступления. Ярославль. ЯрГУ. 2013 – С. 27.
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Обращается также внимание на то, что и определения «личная заинтересованность», «конфликт интересов» носят оценочный характер. Законодатель отказался от подробного определения иных лиц, которые могут получить доход в случае, если государственный служащий станет использовать своё служебное положение.

Такого основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов статья 37 соответствующего закона не содержит, хотя статья 19 говорит об увольнении лица. То есть лицо по данному основанию можно уволить, а вот контракт расторгнуть по букве закона, нельзя.

Вторая причина - не всегда чёткое определение полномочий, как органа публичной власти, так и должностного лица.

Третья причина – недостаточный контроль за служащим, как со стороны вышестоящих должностных лиц, так и со стороны общества, органов представительной власти и т.д.¹¹

Отметим, что основные способы разрешения конфликта интересов закреплены нормами статьи 11 ФЗ «О противодействии коррупции» и статьи 19 ФЗ «О государственной гражданской службе».

Так, норма статьи 11 ФЗ «О противодействии коррупции» определяет следующие возможные способы разрешения конфликта интересов.

1) Если возникает ситуация, когда налицо возможность возникновения названных противоречий, коллизий о возможности таких противоречий и коллизий, следует информировать председателя нанимателя, о том, что возможность наступления названной конфликтной ситуации возможно.

2) В том случае, если представитель нанимателя узнаёт о возможности наступления названных противоречий, потенциального спора, конфликта; он должен принять в рамках своей компетенции все возможные меры для

¹¹ Ермаченкова Н. С. Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Молодой ученый. — 2018. — №44. — С. 135-137.
Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

превентивного предупреждения, а равно для разрешения возможного противоречия, спора, конфликта.

3) Представитель нанимателя в том случае, если получит информацию о возможном противоречии, конфликте обязан принять решение в рамках системы предотвращения, урегулирования такого конфликта.

4) В том случае, если есть конфликт интересов или угроза такого конфликта, то соответствующее лицо вправе взять самоотвод.

5) Если возникает ситуация, когда названный конфликт, противоречие связаны с владением, распоряжением ценными бумагами, долями, паями, которые касаются деятельности юридических лиц, то в таком случае, необходимо принять все возможные меры для передачи таких ценных бумаг в доверительное управление.

Нормы статьи 19 ФЗ «О государственной гражданской службе» в целом повторяет названные выше положения, но закрепляет и некоторые иные положения.

1) Непринятие гражданским служащим, являющимся стороной конфликта интересов, мер по предотвращению или урегулированию конфликта интересов является правонарушением, влекущим увольнение гражданского служащего с гражданской службы.

2) В том случае, если лицо, которое является нанимателем узнало о реальном или возможном наличии конфликта интересов у служащего и не принял никаких мер в рамках предотвращения, урегулирования конфликта, то именно представитель нанимателя увольняется со службы.

3) При каждом органе государственной власти создаётся специальная комиссия по разрешению конфликтов интересов. Так, например, такая комиссия уже действует при администрации Ленинградской области.¹²

¹² Постановление губернатора Ленинградской области от 9 октября 2015 года № 65-пг «Об утверждении Порядка рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Ленинградской области вопросов соблюдения требований к должностному поведению лиц, замещающих отдельные Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

Естественно, способы предупреждения и разрешения конфликта интересов в органах публичной власти обосновываются и доктринально. Мы полагаем, что следует согласиться с концепцией, в рамках которой обосновываются следующие возможные способы преодоления конфликта интересов в рамках реализации полномочий органов публичной власти.

1) Превентивный метод, который направлен непосредственно на предотвращение возникновения конфликта интересов.

2) Метод раскрытия информации. Фактически данный метод в настоящее время реализуется наиболее полно. Так, например, норма пункта 1 статьи 8 ФЗ «О противодействии коррупции», закрепляет обязанность некоторых категорий лиц представлять сведения о своих доходах, о доходах супруга, несовершеннолетних детей.

3) Реализация методов и форм добровольного отказа от участия в принятии решений. При этом, как отмечается доктринально, мотивами такого добровольного отказа могут быть морально-нравственные принципы, нормы профессиональной этики, нормы, которые налагают меры юридической ответственности.

4) Совершенствование законодательства в сфере борьбы с коррупцией в части профилактики конфликта интересов. В частности, могут быть реализованы следующие меры:

- чётко определить критерии коррупциогенности нормативно-правовых и правоприменительных актов;

- необходимо определить, что участие в конфликте интересов является безусловным основанием расторжения служебного контракта. Для этого предлагается внести в часть 1 статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ», предусматривающую основания для расторжения служебного контракта по инициативе представителя

нанимателя, пункт 8.4 в следующей редакции: «участия государственного служащего в конфликте интересов»;

- необходимо чётко определить, что такое выгода применительно к конфликту интересов. Для этого предлагается включить в законодательство понятие выгоды путем внесения в статью 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» части 4.1. в следующей редакции: «под выгодой в части 4 настоящей статьи понимается получение государственным служащим любых льгот или преимуществ, связанных с использованием его должностного положения»;

- ФЗ «О государственной гражданской службе» действует только в отношении гражданских служащих в части закрепления механизмов разрешения конфликта интересов. А, например, ФЗ «О полиции» не закрепляет такой механизм по отношению, к сотрудникам полиции. Поэтому объективно необходимо распространить механизм, закреплённый нормами ФЗ «О государственной гражданской службе» на сотрудников полиции, прокуратуры, Следственного комитета, ФСБ, военнослужащих, служащих таможенных органов.

Таким образом, можно сделать вывод, что именно конфликт интересов является не только основой коррупции, но и фактором дестабилизации общественных отношений. Законодательство в принципе даёт определение такой категории, как «конфликт интересов», а равно обозначает некоторые мероприятия по его преодолению. Но думается, некоторые меры законодатель упустил. Это говорит о необходимости изменения норм федерального законодательства.

Библиографический список:

1. Федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (ред. от 28.12..2018) "О противодействии коррупции" //"Российская газета", N 266, 30.12.2008.

2. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 28.12.2018) "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // Российская газета. 31.07.2004.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // "Российская газета", N 206. 19.10.1999.
4. Федеральный закон от 08.05.1994 N 3-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // "Российская газета", N 88, 12.05.1994.
5. Постановление губернатора Ленинградской области от 9 октября 2015 года N 65-пг «Об утверждении Порядка рассмотрения комиссией по координации работы по противодействию коррупции в Ленинградской области вопросов соблюдения требований к должностному поведению лиц, замещающих отдельные государственные должности Ленинградской области, и урегулирования конфликта интересов» (с изменениями на 4 сентября 2017 года) // СПС Гарант.
6. Авакьян С.А., Кененова И.П., Ковлер А.С Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: Коллективная монография под. ред. С.А. Авакьяна. - "Юстицинформ", 2016
7. Атаманчук Г.Ф. Теория государственного управления. - М.: МГУ, 2016
8. Дедов Д.И. Конфликт интересов. - М.: Волтерс Клувер, 2004.
9. Ермаченкова Н. С. Проблемы урегулирования конфликта интересов на государственной службе // Молодой ученый. — 2018. — №44.
10. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов в системе государственного и муниципального управления: проблема нормативного правового определения понятия // Законодательство и экономика. - 2016. - N 3.

Оригинальность 83%