УДК 354 DOI: 10.12737/24811

Червинская Александра Павловна, магистрант кафедры политологии и государственной политики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления─филилал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: politgmu@mail.ru
Борисенков Александр Николаевич, магистрант кафедры политологии и государственной политики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления─филилал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: politgmu@mail.ru
Овчинников Роман Сергеевич, магистрант кафедры политологии и государственной политики, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления─филилал (Российская Федерация, г. Орел), e-mail: politgmu@mail.ru

ПРОБЛЕМА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Проблема конфликта интересов в системе государственной гражданской службы Российской Федерации сегодня достаточно актуальна. Это обусловлено целым рядом причин, среди которых можно выделить необходимость дальнейшего институционального развития государственной гражданской службы, закрепления принципов гражданского служения государству и обществу, формирования нравственных основ служебного поведения государственных гражданских служащих, этических норм исполнения должностных обязанностей и др.

Ключевые слова: конфликт интересов, государственная гражданская служба, гражданские служащие.

CHERVINSKAYA A. P., Master Student of the Department of Political Science and Public Policy, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: politgmu@mail.ru
BORISENKOV A.N., Master Student of the Department of Political Science and Public Policy, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel),e-mail: politgmu@mail.ru
OVCHINNIKOV R. S., Master Student of the Department of Political Science and Public Policy, Central Russian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: politgmu@mail.ru

THE PROBLEM OF CONFLICT OF INTERESTS IN THE CIVIL SERVICE OF THE RUSSIAN FEDERATION

The problem of conflict of interests in the system of the civil service of the Russian Federation is up to date. This is due to several reasons, among which the need for further institutional development of state civil service can be highlighted; ass well as the principles of civil service to state and society, formation of moral foundations of official conduct of civil servants, ethical performance of official duties, and others..

Keywords: conflict of interests, civil service, civil servants.

Комплекс правовых проблем, связанных с причинами и условиями нарушений государственными гражданскими служащими правил служебного поведения, их профилактикой и применением соответствующих правовых мер для разрешения инцидентов, охватывается понятием «конфликт интересов».

В самом общем плане конфликт интересов - это купля-продажа или другие формы эквивалентного обмена государственно-властных полномочий с целью получения материальных или других социально значимых благ [1]. Во всех случаях конфликта интересов властные полномочия используются государственными гражданскими служащими в личных интересах. Глубина такого конфликта зависит не только от личных качеств государственных служащих, предопределяющих мотивацию корыстного поведения государственного служащего, но и от факторов, среди которых важными являются правовые, организационные и нравственные «пороки» на государственной гражданской службе [2].

Главное следствие конфликта интересов - снижение качества выполнения должностных функций, понижение значимости различных государственных и общественных сфер, игнорирование публичных интересов. Предупреждение конфликта интересов способствует качественному осуществлению государственных полномочий.

Конфликт интересов ставит под угрозу ценности института государственной гражданской службы, поражая организационные, правовые и нравственные основы государства [3].

При конфликте интересов:

– публичный интерес заменяется частными интересами;

– подрывается «правление закона» и требование законности;

– нарушаются принципы толерантности, равенства и прозрачности в пользу частных интересов государственных гражданских служащих, обладающих секретным и привилегированным доступом к публичным ресурсам (материальным, финансовым, информационным и др.).

«Конфликт интересов» – одно из наиболее сложных и многозначных понятий, которое встречается в международном, зарубежном и отечественном законодательстве о государственной службе, законодательстве о противодействии коррупции и в нормативных правовых актах, относящихся к разным сферам государственного управления и корпоративной деятельности.

Ученые также еще не выработали единой, достаточно четкой и определенной точки зрения на природу, содержание понятия «конфликт интересов» и значение конфликта интересов в управленческой и служебной деятельности [4].

Поиски возможностей совершенствования данного понятия продолжаются. Этой теме посвятили свои публикации В.В. Астанин, А.Д. Ильяков, О.В. Казаченкова, С.Е. Чаннов, А. Дементьев, С. Качушкин, А.В. Куракин, А.М. Куренной, Э.В. Талапина, С.Н. Южаков и др. [5].

По законодательству конфликт интересов всегда имеет иррациональную вредоносную коррупционную природу. Однако в научной литературе конфликт интересов характеризуется двойственностью, поскольку его результаты могут быть не всегда вредны, а в отдельных случаях и полезны органам (С.С. Фролов и др.).

Некоторые ученые полагают, что конфликты интересов не просто полезны, они формируют оптимальную структуру управления (П.Ф. Друкер, А.Г. Здравомыслов, А.К. Зайцев и др.). Другие ученые полагают, что конфликт интересов представляет собой процесс, цель которого состоит в достижении вознаграждения путем подчинения, навязывания своей воли, удаления конкурента, стремящегося достичь та кого же вознаграждения (Н.Н. Обозов, Х. Хекхаузен, У. Юри и др.).

Таким образом, конфликт интересов на государственной гражданской службе неизбежно ведет к приватизации государства частными лицами. В более корректной постановке это проблема соотношения юридических и нравственных требований к государственным гражданским служащим, правил их служебного поведения и личных интересов государственных служащих. Она всегда была злободневной и особую остроту приобрела в современной государственно-служебной практике.

В российском законодательстве до 2001 г. не существовало обще го легального определения понятия «конфликт интересов». Но оно имелось в ряде нормативных правовых актов применительно к конкретным ситуациям в публичной и частной сфере.

В публичной сфере понятие «конфликт интересов» впервые использовано в 2001 г. в официальных документах и нормативных правовых актах, относящихся к составу законодательства о государственной и муниципальной службе, в последнее время (с 2008 г.) это понятие используется в нормативных правовых актах о противодействии коррупции. В Федеральном законе от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» понятие «конфликт интересов» не встречалось.

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ от 15 августа 2001 г. № Пр-14962 (раздел VII «Государственный служащий»), впервые предусматривалось, что в системе государственной службы должны быть сформированы механизмы преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Как видно, конфликт интересов на государственной службе предлагалось рассматривать как противоречие между личными (групповыми) интересами государственных служащих и их служебными обязанностями.

Впервые в нормативном правовом акте применительно к государственной службе понятие «конфликт интересов» упоминается в п. 2 Общих принципов поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ от 12 августа 2002 г. № 885 (государственный служащий, сознавая свою ответственность перед государством, обществом и гражданами, наряду с прочим при угрозе возникновения конфликта интересов обязан сообщать об этом непосредственному руководителю и выполнять его решения, направленные на предотвращение или урегулирование конфликта интересов).

В последующем понятие «конфликт интересов» упоминается в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» . В п. 4 ст. 10 данного Закона определяется, что правовое положение (статус) федерального государственного служащего и государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации, в том числе ограничения, обязательства, правила служебного поведения, ответственность, а также порядок разрешения конфликта интересов и служебных споров устанавливается соответствующим федеральным законом о виде государственной службы.

В соответствии с указанной нормой в п.1 ст. 19 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» было впервые дано легальное определение понятия «конфликт интересов», названы условия и признаки ситуаций с конфликтом интересов, предусмот-

рены механизмы его преодоления и возможные правовые последствия.

Конфликт интересов на государственной службе определялся в Законе № 79-ФЗ как «...ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при ко- торой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации». Такое же определение понятия «конфликт интересов» содержалось и в п. 2 ст. 11 Федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Нормативное определение понятия «конфликт интересов» позволяет с некоторой долей определенности констатировать наличие такого конфликта в случаях:

– личной заинтересованности государственного (муниципального) служащего в реализации действий, которые могут стать фактической основой для конфликта интересов;

– возникновения противоречий между личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации;

– способности причинения вреда этим законным интересам [6].

Как видно, определением понятия «конфликт интересов» охватывались не только реально существующие противоречия в конкретной ситуации, но и гипотетически возможные в будущем.

Все это говорит о том, что конфликт интересов в системе государственной службы нельзя рассматривать односторонне, как простое противоречие личных интересов государственного служащего и государства, общества, граждан и их объединений, социальных групп и т.п. Это сложное социальное явление, в основе которого находятся множество различных факторов объективного и субъективного свойства, определенных условий исполнения государственными служащими должностных обязанностей, институциональных погрешностей в организации системы государственной гражданской службы и др. Только запретительными и рекомендательными мерами исключить появление конфликтов интересов в системе государственной службы невозможно. Необходимо прежде всего обратить внимание на формирование адекватной государственным и общественным интересам внутренней и внешней среды государственной службы, профессиональной личности государственного служащего, в основе мотиваций должностного поведения которой будут находиться принципы служения российскому государству и обществу,

Библиография:

1. Дедов Д.И. Конфликт интересов. – М.: Волтерс Клувер, 2004.

2. Григорьев И.В., Осинцев, Д.В. Проблемы правового регулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе // Российский юридический журнал. – 2012. – № 6. – С.214– 216.

3. Изолитов, А.С. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе и противодействие коррупции: монография. – М.: Издательский дом Шумиловой И.И., 2013.

4. Социально-профессиональное развитие государственной службы: материалы XIII Общероссийской научно-практической конференции преподавателей, молодых ученых, аспирантов и магистрантов с международным участием, проведенной кафедрой государственной службы и кадров / под ред. А.И. Турчинова. – М.: МАКС Пресс, 2014.

5. Шишов, М.А. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов // Административное право и процесс. – 2014. – № 6. – С. 64-67.

6. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование : научно-практическое пособие /

Т.С. Глазырин, Т.Л. Козлов, Н.М. Колосова. - М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016.

References:

1.Dedov, D.I. Konflikt interesov. – M.: Volters Kluver, 2004. (In Russ.)

2.Grigor'ev I.V., Osincev, D.V. Problemy pravovogo regulirovanija konflikta interesov na gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe // Rossijskij juridicheskij zhurnal. – 2012. – № 6. – S.214– 216. (In Russ.)

3.Izolitov, A.S. Konflikt interesov na gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhbe i protivodejstvie korrupcii: monografija. – M.: Izdatel'skij dom Shumilovoj I.I., 2013. (In Russ.)

4.Social'no-professional'noe razvitie gosudarstvennoj sluzhby: materialy XIII Obshherossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii prepodavatelej, molodyh uchenyh, aspirantov i magistrantov s mezhdunarodnym uchastiem, provedennoj kafedroj gosudarstvennoj sluzhby i kadrov / pod red. A.I. Turchinova. – M.: MAKS Press, 2014. (In Russ.)

5.Shishov, M.A. Aktual'nye voprosy uregulirovanija konflikta interesov // Administrativnoe pravo i process. – 2014. – № 6. – S. 64– 67. (In Russ.)

6.Konflikt interesov na gosudarstvennoj i municipal'noj sluzhbe, v dejatel'nosti organizacij: prichiny, predotvrashhenie, uregulirovanie : nauchno-prakticheskoe posobie / T.S. Glazyrin, T.L. Kozlov, N.M. Kolosova. – M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedenija pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2016. (In Russ.)