

*Балабанникова Диана Игоревна,
магистр кафедры гражданского процесса и организации службы
судебных приставов федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования «Всероссийский
государственный университет юстиции (РПА Минюста России)»*

**ПРОФИЛАКТИКА И УРЕГУЛИРОВАНИЕ КОНФЛИКТА
ИНТЕРЕСОВ КАК ФАКТОР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В
СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ.**

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические основы конфликта интересов на государственной гражданской службе, исследуется причинно-следственная связь между уровнем этико-профессионального развития государственных служащих, конфликтом интересов и коррупцией, анализируются правовые и организационные меры по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Ключевые слова: конфликт интересов, коррупция противодействие коррупции, государственная гражданская служба, органы власти, профилактика и урегулирование конфликта интересов, анализ деятельности.

*Diana Balabannikova,
Master of the Department of Civil Procedure and Organization of the
Bailiff Service of the Federal State Budgetary Educational Institution of
Higher Education " All-Russian State University of Justice (RPA of the
Ministry of Justice of Russia)"*

**PREVENTION AND SETTLEMENT OF CONFLICTS OF
INTEREST AS A FACTOR IN COMBATING CORRUPTION IN THE
PUBLIC CIVIL SERVICE SYSTEM.**

Annotation. The article examines the theoretical foundations of the conflict of interests in the civil service, examines the causal relationship between the level of ethical and professional development of civil servants, conflict of interests and corruption, analyzes legal and organizational measures to prevent and resolve conflicts of interest.

Keywords: conflict of interests, corruption anti-corruption, state civil service, authorities, prevention and settlement of conflicts of interest, analysis of activities.

Соблюдение морально-нравственных норм государственными служащими является залогом успешности противодействия коррупции и становления в России правового, социального государства.

Единая политика государства должна быть направлена на служение обществу, его развитие, социально-экономический подъём страны, благодаря которому страна выйдет на новый уровень в экономической конкуренции с ведущими странами. Это будет способствовать укреплению власти, её авторитету и успеху в борьбе с коррупцией, которая сегодня является одной из важнейших проблем современности.

Коррупция оказывает негативное воздействие на все сферы жизнедеятельности, подрывает авторитет власти, снижает уровень доверия граждан к должностным лицам в системе государственной службы, в общественном мнении вызывает привыкание к коррупционному поведению чиновников. Это актуализирует проблему поиска причин недостаточной эффективности принимаемых мер правового и организационного характера, истоков коррупции и выявления причинно-следственной связи между степенью развитости нравственной культуры должностных лиц органов управления всех уровней, конфликтом интересов, который возникает в случае нарушения установленных законом обязанностей, ограничений и запретов (требований к служебному

поведению) и коррупцией как следствием неурегулированности конфликта интересов.

Правовое закрепление института предупреждения и разрешения конфликта интересов на гражданской службе направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей, а также исключение возможных злоупотреблений на службе.

Дефиниция понятия «конфликт интересов» установлена законодательно. В настоящее время эталонным признано определение этого понятия, данное в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Однако его содержательные границы продолжают вызывать дискуссии в научных кругах и публикациях.

В первоначальной редакции Федерального закона от 27.07.2004 N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" конфликт интересов трактовался как ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой 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.

Таким образом, под конфликтом интересов понималось противостояние между личной заинтересованностью должностного лица и интересами граждан, организаций, общества, государства, что противоречит содержанию миссии государственной службы, так как

нарушает права и законные интересы граждан.

Несоблюдение миссии общественного служения влечет за собой нарушение принципов законности, ответственности, лояльности, неподкупности (честности), гуманизма, которые являются приоритетными этическими принципами функционирования государственной службы. Следовательно, главной задачей государства является предотвращение конфликта интересов, чтобы общество чувствовало себя в безопасности.

Система мер по предупреждению возникновения конфликта государственных и муниципальных служащих обеспечивается путем введения в законодательство ряда требований, ограничений и запретов, а также мер ответственности за их нарушение, в том числе для лиц, уволенных с гражданской и муниципальной службы.

Так, в ст. 17 Федерального закона «О государственной службе Российской Федерации» установлен запрет:

— на участие на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

— замещение должности гражданской службы в случае избрания или назначения на государственную должность или на выборную должность в органе местного самоуправления;

— осуществление предпринимательской деятельности;

— приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход;

— получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждений от физических и юридических лиц в виде подарков, денежного вознаграждения, ссуды, услуг и др.;

— выезд в связи с исполнением должностных обязанностей за

пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц;

— использование в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средств материально-технического и иного обеспечения;

— разглашение или использование в целях, не связанных с гражданской службой, сведений, отнесенных в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера;

— публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в средствах массовой информации, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей и др.

В Законе «О противодействии коррупции» «предотвращение», или «профилактика», и «урегулирование» конфликта интересов рассматриваются в качестве парных понятий, однако важность их разделения обусловлена тем, что конфликт интересов может быть реальным, то есть уже свершившимся, а может быть предполагаемым, но еще не существующим, что определяет и принципиальное различие мер по предотвращению или по урегулированию конфликта интересов.

В целях урегулирования уже свершившегося конфликта интересов в соответствии с п. 4 ст. 11 указанного Закона могут применяться меры, состоящие в:

- изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке,

- и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов,

- а также отвод (самоотвод) государственного служащего в установленных законодательством случаях и порядке.

Однако остаётся невыясненной причинно-следственная связь между конфликтом интересов и коррупцией, с одной стороны, и причиной их возникновения, с другой. Ведь коррупция, по определению Закона, - это злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. А основной причиной подобных злоупотреблений становятся деформированные нравственные ценности тех, кто их совершает: потребительская психология, утрата понимания социального назначения государственной службы, смещение или деформация ценностей, мотивирующих поведение человека, то есть все то, что составляет содержательную основу требований к служебному поведению государственных служащих.

Понятия «служебное поведение» и «требования к служебному поведению» впервые появились в Указе Президента Российской Федерации от 12.08.2002 № 885 и получили правовое закрепление в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации". В соответствии с этими актами гражданский служащий обязан:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) обеспечивать равное, беспристрастное отношение ко всем физическим и юридическим лицам, не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным объединениям, профессиональным или социальным группам, гражданам и организациям и не допускать предвзятости в отношении таких объединений, групп, граждан и организаций;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

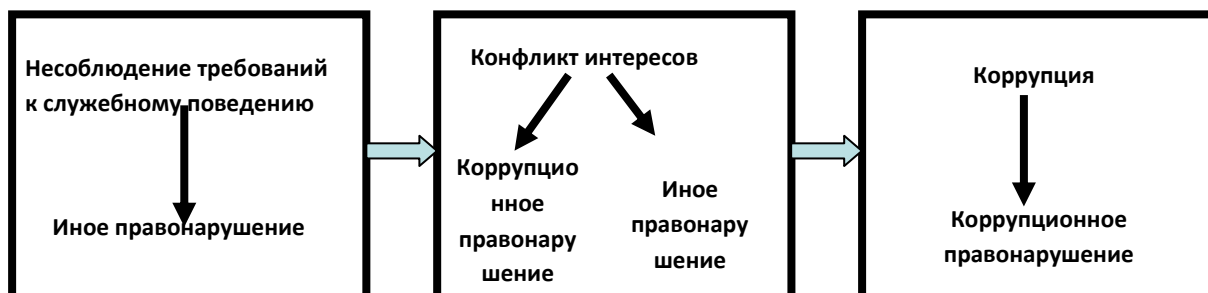
б) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих и пр.

Несоблюдение этих требований влечёт за собой конфликт интересов и является правонарушением. Не всякий конфликт интересов приводит к коррупции, становясь коррупционным правонарушением, но любой конфликт интересов приводит к нарушению прав и законных интересов граждан.

Исходя из этого, можно выявить причинно-следственную связь между несоблюдением требований к служебному поведению как показателем недостаточного уровня нравственной культуры, конфликтом интересов и коррупцией, так как следствием всегда становится правонарушение – коррупционное или иное.

Понятие «иное правонарушение», введенное в правовое поле в 2009 году, и поныне остается «неопознанным», т.к. не получило пояснения ни в Указе Президента Российской Федерации, ни в последующих

нормативных правовых актах, использующих это понятие, хотя из контекста Указа очевидно, что иным правонарушением является несоблюдение требований к служебному поведению, которые включены в текст закона № 79-ФЗ, а потому стали правовыми нормами.



Актуальной проблемой является установление правовых мер ответственности за несоблюдение требований к служебному поведению.

Закон "О противодействии коррупции" выделяет конкретные меры юридической ответственности за несоблюдение обязанностей, ограничений и запретов только для тех правонарушений, которые носят коррупционный характер. За иное правонарушение аналогичные меры ответственности Законом до сих пор не установлены.

В Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» новыми статьями 59.1 и 59.2 введены конкретные меры юридической ответственности государственных служащих, но они касаются лишь коррупционных правонарушений. На ситуации нарушения требований к служебному поведению они не распространяются. Одна из причин этого кроется в невыявленности четких границ самих понятий «служебное поведение», «требования к служебному поведению» и «иное правонарушение», которое возникает тогда, когда не соблюдаются требования к служебному поведению.

Таким образом, несоблюдение требований к служебному поведению

становится причиной конфликта, неурегулированность которого может приводить к коррупционным и иным правонарушениям.

Однако специальные структуры в государственных органах управления, созданные для обеспечения соблюдения требований к служебному поведению, урегулирования конфликта интересов и профилактики коррупционных и иных правонарушений, все внимание сосредоточивают лишь на конфликте интересов как причине коррупции.

| Комиссии по урегулированию конфликта интересов | подразделения по профилактике коррупционных правонарушений |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • вся работа комиссий сосредоточена на последствиях конфликта интересов в форме коррупционных действий, а не на их причине. | <ul style="list-style-type: none"> • принятие мер по выявлению и устранению причин и условий, способствующих возникновению конфликта интересов на государственной службе; • обеспечение деятельности комиссии федерального государственного органа по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов; |

Подводя итог анализу проблемы, следует отметить, что в настоящее время меры по предотвращению конфликта интересов не приносят ожидаемых результатов, так как главный фактор профилактики и урегулирования конфликта интересов как способа противодействия коррупции - повышение нравственной культуры государственных гражданских служащих посредством их непрерывного этико-профессионального развития пока не носит системного характера и

нуждается в научном обосновании и методической поддержке. Необходимо также уточнить и закрепить в законодательстве содержание и границы понятий, которые введены в правовое поле, но не имеют чётких определений, а также ввести меры юридической ответственности не только за коррупционные правонарушения, но и за несоблюдение требований к служебному поведению, которые тоже являются правонарушением (иным).

Список использованных источников:

1. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 02.08.2004, № 31.

2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции"// Собрание законодательства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. N 52 (часть I) ст. 6228, в "Российской газете" от 30 декабря 2008 г. N 266

3. Указ Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

4. Указ Президента РФ от 1 июля 2010 г. N 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов" (с изменениями и дополнениями)// Собрание законодательства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. N 27

5. Барциц И. Н., Борщевский Г.А., Магомедов К. О. Современное состояние и тенденции развития государственной гражданской службы

в России: аналитический доклад.— М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. -- 136 с.— (Научные доклады: государственное управление).

6. Глазырин Т. С., Козлов Т. Л., Колосова Н. М.; отв. ред. Ноздрачев А.Ф. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе, в деятельности организаций: причины, предотвращение, урегулирование: научно-практическое пособие. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2016. — 224 с.

7. Кирьянов А. Ю. Муниципальная служба в Российской Федерации. Сущность и понятие конфликта интересов // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2011. № 1. — 8–11 с.

8. Шишов М. А. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов // Административное право и процесс. 2014. № 6. — 64–67 с.

9. Шувалова, Н. Н. Этика и этикет государственной и муниципальной службы: учебник и практикум для академического бакалавриата. 2-е издание, переработанное и дополненное. — М.: Издательство Юрайт, 2018. — 153–170 с. — Серия: Бакалавр. Академический курс.

9. Шувалова Н. Н. Конфликт интересов на государственной службе: правовой и моральный ракурс. // Сборник статей международной конференции-сессии «Государственное управление и развитие России: вызовы и возможности. Т. III.-М.: Издательский дом «Научная библиотека», 2018. С.370-378.